

Kolmannen sektorin toimijat kohtuuhintaisten asuntojen tuotannossa

Sanna Ahonen, Aino Verkasalo, Kia Hakala

Kolmannen sektorin toimijat kohtuuhintaisten asuntojen tuotannossa

Sanna Ahonen, Aino Verkasalo, Kia Hakala

Aalto-yliopiston julkaisusarja
TIEDE + TEKNOLOGIA 14/2013

© Tekijät

ISBN 978-952-60-5343-1 (pdf)
ISSN-L 1799-487X
ISSN 1799-487X (printed)
ISSN 1799-4888 (pdf)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-5343-1>

Graafinen suunnittelu: Marina Johansson

Unigrafia Oy
Helsinki 2013

Sisältö

KUVALUETTELO	5
ESIPUHE	7
1 JOHDANTO	9
2 KOLMAS SEKTORI ASUNTOALAN TOIMIJANA	13
3 TUETTU ASUNTOTUOTANTO	
OSANA SUOMALAISTA ASUNTOPOLITIIKKAA	17
3.1 Kohtuuhintaisuus asuntopoliittisena tavoitteena	17
3.2 Asuntopoliitiikan toimijat ja välineet	21
3.3 Kohtuuhintaisuuteen tähtäävä asuntopoliittinen ohjaus	24
3.3.1 Strateginen ohjaus	25
3.3.2 Tonttipolitiikka ja kaavoitus ohjauskeinoina	27
3.3.3 Taloudelliseen tukeen perustuva ohjaus	31
3.4 Yleishyödyllisyysmäärittely asuntopoliitiikan välineenä	40
3.4.1 Yleishyödyllisyyslakia tarvittiin muuttuneessa tilanteessa	42
3.4.2 Yleishyödyllisyyskentän monimuotoinen toimijakunta	43
3.4.3 Rajoituksista vapautuneen asuntokannan hinnat eivät ole merkittävästi karanneet	45
3.5 Kohtuuhintaisen asumisen nykytilanne	47
3.6 Asuntopoliitiikan haasteet ja uudet avaukset	50
4 KOLMAS SEKTORI SUOMALAISESSA ASUNTOPOLITIIKKASSA	55
4.1 Rakennuttajasektorit ja hybridivyöhykkeet	55
4.2 Kolmannen sektorin asuntokanta	58
4.3 Kolmannen sektorin toimijat ja erityispiirteet	62
4.3.1 Kolmas sektori ja erityisryhmärakentaminen	62
4.3.2 Kaikille avointen kohteiden rakennuttajatahot	64
4.4 Kolmannen sektorin toimijoiden haasteet ja mahdollisuudet	72

5	KOLMANNEN SEKTORIN CASE-ESITTELYT	75
5.1	Uusi toimija asuntotuotantokentällä – tapaus Bromarvin Marttojen rakennushanke	75
5.2	Esimerkkejä muista maista	79
5.2.1	Itävalta – kaupunkien asuntorahastot	81
5.2.2	Alankomaat – asumisyhdistykset markkinatoimijoina palvelemassa sosiaalista asuntosektoria	83
5.2.3	Iso-Britannia – sosiaalinen asuminen kunnilta asuntoyhdistysten hoitoon	84
5.2.4	Kolmannen sektorin rooli useissa maissa Suomea merkittävämpi	86
5.3	Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta yhteisöllisyyttä mahdollistavana asuntoalan toimijana	86
6	YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	91
	LÄHTEET	99

Kuvaluettelo

Kuviot

- Kuvio 1. Yksityinen, julkinen ja kolmas sektori
- Kuvio 2. Kotitalouksien asumismenojen osuus prosentteina käytettävissä olevista rahatuloista asunnon hallintasuhteen mukaan Suomessa vuosina 2005–2010
- Kuvio 3. Tulonsiirtoina saadut asumistuet ja asuntolainan korkojen verovähennysetuus keskimäärin, ja asumiskustannusten osuus prosentteina käytettävistä olevista rahatuloista tulokymmenyksittäin Suomessa vuonna 2010
- Kuvio 4. Luovutetut asuntotontit Helsingissä vuosina 2003–2011 (kerrosalaneliömetrejä)
- Kuvio 5. Asumisen tuet 1980–2010 (miljoonaa euroa)
- Kuvio 6. ARA-tuettujen ja vapaarahoitteisien asuntojen vuosivuokrat vuonna 2011
- Kuvio 7. ARA:n korkotukipäätöksen saaneet uudet asunnot vuosina 2007–2010 Suomessa
- Kuvio 8. Kolme rakennuttajasektoria ja väliin sijoittuvat hybridivyöhykkeet
- Kuvio 9. Asuntokanta omistussuhteen mukaan jaoteltuna
- Kuvio 10. Rakennushankkeen aikajana

Taulukot

- Taulukko 1. Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen tuotannon seuranta 2009–2013
- Taulukko 2. Asumisen tuet Suomessa vuonna 2009
- Taulukko 3. ARA-hankkeet välillä 2007–04/2011 kohderyhmän mukaan luokiteltuina
- Taulukko 4. Pääkaupunkiseudun kuntien ARA:n korkotukipäätöksen saaneet hankkeet vuosina 2007–4/2011
- Taulukko 5. ARA:n normaali vuokra-asuntokanta omistajan mukaan luokiteltuna vuonna 2012
- Taulukko 6. ARA:n korkotukipäätöksen saaneet toimijat pääkaupunkiseudulla välillä 2007–04/2011
- Taulukko 7. Kolmannen sektorin asuntotuotanto ja kohderyhmät pääkaupunkiseudulla vuosina 2007–04/2011
- Taulukko 8. Asukkaiden jakautuminen asunnon hallintasuhteen mukaan muutamissa Euroopan maissa prosentteina vuonna 2011
- Taulukko 9. Kolmannen sektorin rakennusalan toimijoiden toimintaa edistäviä ja rajoittavia tekijöitä
- Taulukko 10. Suositukset

Tietoruudut

- Tietoruutu 1. Asuntopoliittisen lainsäädännön lähtökohdat: Oikeus asuntoon ja kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen
- Tietoruutu 2. Helsingin kaupungin asuntopoliittikka
- Tietoruutu 3. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- Tietoruutu 4. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen historia
- Tietoruutu 5. Yleishyödyllisyyslainsäädäntö
- Tietoruutu 6. Yleishyödyllisyys Tuloverolaissa
- Tietoruutu 7. Omakustannusperiaate
- Tietoruutu 8. Yhteishyödyllisyys-käsitteen monet määritelmät
- Tietoruutu 9. VVO – osuuskunnasta osakeyhtiöksi
- Tietoruutu 10. S-Asunnot Oy
- Tietoruutu 11. Bromarvin Marttojen rakennuttama ekokylä Näckrosen

Kuvat

- Kuva 1. Alppikylän kohde, 2h+k (45,5 m²) vuokra alk. 545 €
- Kuva 2. Kalasataman kohde, 2h+k (45,4 m²), vuokra 769,70
- Kuva 3. Marttayhdistyksen rakennuttamia puurivitaloja

Elävä esikaupunki eli ELOISA-hankkeessa on tutkittu esikaupunkialueiden elinkaarikestävyyttä ja kykyä sopeutua tulevaisuuden haasteisiin. Eri-tyisesti pääkaupunkiseudulla esikaupunkialueet muodostavat valtaosan tulevaisuuden asuinympäristöstä. Myös kaupungin kasvu tapahtuu merkittävästi esikaupungeissa. Sodanjälkeisiä lähiöitä pyritään tiivistämään sisäisesti, ja niiden väliset vyöhykkeet täydentyvät uudisrakentamisella. Tuloksena on väljästi rakentunutta mutta jatkuvassa toiminnallisessa ja rakenteellisessa muutostilassa olevaa kaupunkiympäristöä.

Puutteellisesti toteutettuna alueiden uudistaminen voi kaventaa asukkaiden toimintamahdollisuuksia alueellaan. Esikaupunkeja on hankkeessa tarkasteltu mm. alueellisen toimijuuden, kaupunkitilan käytön ja joustavan käyttäjälähtöisen tilatarjonnan näkökulmista. Aikaa hyvin kestävien ja elävien esikaupunkiseutujen suunnittelussa on olennaista myös alueiden sosiaalinen kestävyys. On tärkeää, että kuntalaisten asumismenot ovat kohtuulliset ja asuinolot hyvät.

Tässä tutkimusosuudessa tarkastellaan kolmannen sektorin merkitystä kohtuuhintaisen asumisen tuottajana. Julkisuudessa kolmas sektori mielletään erityisesti palvelujen tuottajaksi ja usein paikalliseksi toimijaksi. Sen rooli asuntotuottajana tuli kuitenkin esiin jo taannoisessa URBA-hankkeessa (Urbaanin asumisen tulevaisuuden konseptit, 2007–2010), jossa TkT, VTM Sari Puustinen (2010) tarkasteli kolmannen sektorin roolia Italian ja erityisesti Lombardian alueen asuntopolitiikassa. Tuolloin ei kuitenkaan tarkasteltu tilannetta Suomessa, eikä aiheesta tiettävästi ole tehty muutakaan laajempaa selvitystä.

Tutkimusosuus paikkaa tätä puutetta jäsentämällä suomalaisen kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja asumispalvelujen kenttää ja kolmannen sektorin roolia siinä. Tällöin ongelmaksi muodostuvat jo käsitteinä, mitä kohtuuhintaisuudella, yleishyödyllisyydellä ja kolmannella sektorilla tarkoitetaan. Tarkastelua ei rajattu koskemaan erityisesti esikaupunkeja kuten Elävä esikaupunki hankkeen muissa työosuuksissa, vaan kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon kysymykset ulotetaan koskemaan koko Suomea. Tarkastelun lähtökohtana oli hankkeen keväällä 2012 Helsingissä järjestämä seminaari ”Yhdistykset kohtuuhintaisen asumisen tuottajina”. Sen jälkeen materiaalia täydennettiin mm. asiantuntijahaastatteluilla. Vastuullisena tutkijana on toiminut MMM Sanna Ahonen, ja

hänen lisäksi tutkijoina ja kirjoittajina ovat olleet VTM Aino Verkasalo sekä YTM Kia Hakala. Aiheeseen liittyy edelleen Kia Hakalan Jyväskylän yliopistoon tekemä pro gradu työ (2012). Tutkimusosuuden organisoinnista on ollut mukana myös VTL Mervi Ilmonen.

ELOISA on Tekesin rahoittama kolmivuotinen (2011–2013) tutkimushanke, joka kuuluu Tekesin Tila-ohjelmaan. Hankkeeseen sisältyy kolme erillistä tutkimusosuutta, joiden toteuttajina ovat olleet Aalto-yliopisto, Kuluttajatutkimuskeskus ja Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Kokonaisuutta on koordinoanut Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä YTK (aikaisempi Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus). Muita hankkeen osapuo- lia ovat mm. Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupungit, Ympäristöministeriö sekä pääkaupunkiseudulla toimivat kiinteistöalan yritykset. Kolmatta sektoria koskeva työpaketti sisältyy Aalto-yliopiston tutkimusosuuteen.

Kiitämme kaikkia, jotka antoivat aikaansa projektin hyväksi. Eri-tyiskiitoksen arvokkaasta palautteesta käsikirjoitukseen osoitamme Helsingin kaupungin asunto-ohjelmapäällikkö Mari Randellille. Samoin kiitämme seminaariin osallistuneita puhujia, joita Mari Randellin ohella olivat pääsihteeri Olli Joensuu Nuorisotasuntoliitto ry:stä, toimitusjohtaja Esa Fagerlund S-Asunnot Oy:stä ja rahoituspäällikkö Markku Aho Asumisen rahoitus- ja kehityskeskus ARasta. Lisäksi kiitämme muita haastateltuja: markkina-asiantuntija Hannu Aholaa ARasta, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtistä ympäristöministeriöstä sekä Bromarvin Marttojen edustajaa. Työtä on ohjannut Eloisa-hankkeen ohjausryhmä, jota kiitämme myös arvokkaista kommentteista.

Markku Norvasuo, johtava tutkija

Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä

1 Johdanto

Tämä työ tarkastelee niin kutsuttua kolmatta sektoria asuntopoliittisena toimijana, erityisesti sektorin mahdollisuuksia lisätä kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa, ja tällöin kohdattavia haasteita. Suomessa kolmatta sektoria asuntoalan toimijana on tutkittu hyvin vähän, ja työ pyrkii vastaamaan myös tähän vajeeseen. Samalla valotetaan kohtuuhintaisten asuntotuotannon tilaa ja siihen liittyviä asuntopoliittisia ohjauskeinoja, kuten tukimuotoja. Tarkastelun kohteena ovat siis erityisesti ne asumispalveluita tarjoavat toimijat, jotka voidaan lukea kolmannen sektorin piiriin. Samalla joudutaan kuitenkin tarkastelemaan kolmannen sektorin määrittelyn ongelmaa, joka tulee asuntotuotannossa varsin selkeästi esiin. Kun aiheesta ei ole tehty paljonkaan aiempaa kotimaista tutkimusta, ja koska tutkimuksessa törmätään useisiin ongelmallisiin käsitteirajauksiin, työ on myös johdanto aihepiirin olennaisiin kysymyksiin.

Asuminen on kallista etenkin kaupunkikeskuksissa. Kohtuuhintaista asumista kyllä puhutaan, mutta niin vuokra- kuin omistusasumisenkin hinta nousee jatkuvasti. Kallis asuminen hajauttaa kaupunkirakennetta ja syö merkittävän osan asukkaiden tuloista. Pääkaupunkiseudulla uusien korkotukilainotettujen asuntojen vuokrat ovat paikoin markkinahintaisten vuokrien tasolla. Tämä on synnyttänyt yhteiskunnallista keskustelua tuen ehdoista ja yleishyödyllisen rakennuttajan käsitteestä. Kohtuuhintaista asuntotuotantoa tuetaan muun muassa kuntien tonttipolitiikalla ja valtion korkotukilainoilla. Kuitenkin ”normaaleja” eli

ei-erityisryhmille suunnattuja, mutta aidosti kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja tuottavien toimijoiden määrä pääkaupunkiseudulla on vähäinen; tuotanto on pääasiassa kuntien vastuulla.

Aihepiiri on siten tärkeä. Kohtuuhintaisten asuntojen tukeminen on ollut vahvasti esillä muun muassa hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa. Myös edellinen asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru on peräänkuuluttanut uusia toimijoita toteuttamaan kohtuuhintaista asuntotuotantoa.

Rakenteellisesti työ jakautuu siten, että aluksi luvussa 2 tarkastellaan kolmatta sektoria asuntopoliittisena toimijana. Sosiaali- ja terveysalalla kolmannen sektorin toiminta perustuu usein voittoa tavoittelemattomien järjestöjen vapaaehtoistyöhön, mutta asuntotuotantoalalla sektorin määrittely ja toimintamuotojen hahmottaminen on monimutkaisempaa.

Luvussa 3 tarkastellaan kohtuuhintaisuutta osana suomalaista asuntopoliittikkaa sekä erilaisia kohtuuhintaisuutta edistäviä asuntopoliittisia ohjauskeinoja. Erityisesti käsitellään Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) ylläpitämää yleishyödyllisen asuntotuotannon tukijärjestelmää, sillä merkittävä osa kolmannen sektorin asuntotuotannosta on julkisen tuen varassa. Lisäksi tarkastellaan kohtuullisen asumisen nykytilannetta, haasteita ja uusia avauksia.

Luvussa 4 tarkastellaan kolmannen sektorin toimijoita ARAn ylläpitämän rekisteriaineiston ja esimerkkien avulla. Tarkastelussa ovat erityisesti ne tahot, jotka ovat saaneet ARAn myöntämää korkotukilainaa aikavälillä 2007–4/2011.

Luvussa 5 valotetaan kolmannen sektorin erityispiirteitä, alan käytäntöjä sekä toimijoiden arjessa kohtaamia haasteita esimerkkien avulla. Monet kolmannen sektorin rakennuttajat ovat pieniä toimijoita, ja osalle rakennushanke on ainutkertainen ponnistus toiminnan keskittyessä muuhun kuin rakennuttamiseen. ”Minkälaista on toimia asuntotuotantoalalla uutena toimijana?”-kysymystä pohditaan Bromarvin Marttojen ekokylähankkeen kautta (Luku 5.1). Joissain maissa, kuten Itävallassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa, kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta on paljolti kolmannen sektorin toimijoiden, asuntoyhdistysten (housing association) harteilla. Raportissa esitelläänkin näitä maita ulkomaisina esimerkkeinä (Luku 5.2). Monet kolmannen sektorin tuottamat asunnot tarjoavat asukkaalle muutakin kuin seinät. Tätä kolmannen sektorin sosiaalista ulottuvuutta kuvataan Jyväskylän yliopiston ylioppilaskuntaa käsittelevän esimerkin avulla (Luku 5.3).

Työn lopuksi luvussa 6 on yhteenvedon vuoro. Samalla tarkastellaan kolmannen sektorin rakennusalan toimijoiden toimintaa edistäviä ja rajoittavia tekijöitä sekä esitetään niiden pohjalta suosituksia kolmannen sektorin toimijoiden mahdollisuuksien parantamiseksi.

Kun työssä kartoitetaan aluetta, josta ei löydy kirjoitettua valmista tietoa, tutkimuksia tai tilastomateriaalia, aihetta käsitellään pääosin esimerkkien avulla. Helsingin kaupunkia käytetään esimerkkinä tarkasteltaessa kuntien tapoja edistää kohtuuhintaista asumista. Rakennuttajien osalta puolestaan VVO on nostettu esiin esimerkkinä suuresta toimijasta ja S-asunnot pienestä toimijasta. Materiaalina on käytetty 26.4.2012 järjestetyn seminaarin ”Yhdistykset kohtuuhintaisen asumisen tuottajina” asiantuntijaesityksiä, ARAlta saatuja tietoja yleishyödyllisistä rakennuttajista, asiantuntijahaastatteluja sekä muita aiheeseen liittyvää materiaalia, kuten lehtikirjoituksia (tarkempi aineistokuvaus kohdassa ”muu aineisto”). Kia Hakalan pro gradu -tutkimuksen pohjalta on laadittu tapauskuvaus opiskelija-asuntosäätiön toiminnasta. Osa tekstistä on taitettu erillisiin tietoruutuihin antamaan lisätietoa monitahoisesta aihepiiristä.

2 Kolmas sektori asuntoalan toimijana

Kolmas sektori viittaa yhteiskunnan toiminnan alaan, joka jää yksityisen ja julkisen sektorin sekä perheiden ulkopuolelle. Kun yksityisellä sektorilla toimijana ovat yritykset, julkisella taas kunnat ja valtio, kolmannen sektorin toimijat ovat tyypillisimmillään järjestöjä, säätiöitä ja rahastoja. Tunnusomaista on voittoa tavoittelematon talous sekä toimijan sosiaaliset, yhteiskunnalliset tai yleishyödylliset tavoitteet. Kolmannen sektorin toimintaa on määritelty viiden ominaispiirteen avulla: järjestäytynyt organisaatiomuoto (ei vain vapaa ryhmittymä), (hallinnollinen) riippumattomuus valtiosta, voittoa tavoittelematon toimintaidea, autonomisuus oman toiminnan järjestämisessä ja vapaaehtoistyöhön nojaava toimintakulttuuri (Salamon ja Anheier 1998, 216).

Kolmannen sektorin ero julkiseen ja yksityiseen sektoriin hahmottuu organisaation järjestäytymisen ja hallintatavan kautta. Voitaisiin sanoa, että julkisella sektorilla toiminnan omistajuus on kansalaisten käsissä, yksityisellä osakkaiden ja kolmannella jäsenten. Sitä mukaillen julkisen sektorin hallitus kootaan kansanvaaleilla, yksityisen omistussuuden perusteella ja kolmannen yksityisillä vaaleilla. Julkisella sektorilla toiminnan painopisteitä ovat julkiset palvelut ja kollektiivinen valinta, yksityisellä sen sijaan markkinavoimat ja yksilön valinta. Kolmannen sektorin toiminnan prioriteettia kuvaa puolestaan sitoutuminen organisaation missioon. Varallisuuden lähteitä julkisella sektorilla ovat muun muassa verot, yksityisellä myynnit ja palkkiot ja kolmannella jäsenmaksut, tuet, lahjoitukset, perinnöt ja velat. (Billis 2010, 55; Hakala 2012, 12–13.)

Henkilöstöresurssit muodostuvat julkisella sektorilla palkatuista julkisista virkamiehistä lain takaamissa virastoissa, yksityisellä sektorilla palkatuista työntekijöistä yrityshallinnon kontrolloimissa yhtiöissä ja kolmannella sektorilla yhdistysten jäsenistä ja tyypillisesti vapaaehtoisista. (Hakala 2012, 12–13.)



Kuvio 1. Yksityinen, julkinen ja kolmas sektori.

Kuviossa 1 on esitelty yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijat sekä kuvattu niiden toimintatavoitteita. Yksityisen sektorin yritysten tavoitteena on markkinaperustainen voitontavoittelu, julkisen sektorin kunnan palvelutuotanto kuntalaisten hyväksi, ja kolmannen sektorin organisaatioiden tavoitteena on tukea omalla toiminnallaan ajamaansa asiaa, esimerkiksi edistää asuntotuotannollaan määrittelemänsä kohderyhmän asumisoloja.

Suuri osa kolmannen sektorin toimijoista on sosiaali- ja terveysalan piirissä. Käytässä keskustelua kolmannen sektorin yhteiskunnallisesta merkityksestä ja määriteltäessä kolmatta sektoria puhutaankin yleensä juuri sosiaali- ja terveysalan toiminnasta (Helander ja Laaksonen 1999). Tarkastelussa on esimerkiksi kolmannen sektorin kyky työllistää työttömiä, ehkäistä syrjäytymistä ja tarjota palveluita, joita julkinen sektori ei tarjoa. Asuntotuotanto eroaa kuitenkin merkittävästi sosiaali- ja terveysaloista. Sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta tehdyt kolmannen sektorin toimijoiden luonnehdinnat eivät päde asuntotuotannossa. Kolmannen sektorin toiminta asuntotuotannossa on ammattimaista ja hyvin harvoin vapaaehtoistyöhön perustuvaa; vapaaehtoistyötä tekevät korkeintaan hankkeen johtoryhmässä olevat tahot (Mullins et al. 2001) tai joissain tapauksissa tulevat asukkaat (esimerkiksi Oranssi ry:n toiminta, Peipinen 2012).

Asuntoalalla korostuu yleishyödyllisten toimijoiden hybridinen luonne. Organisaatio on hybridi kun samassa omistuksellisessa organisaatorakennelmassa on mukana yhteisöjä, joilla on erilainen organisaatiomuoto, tai kun organisaatiossa käytetään resursseja ja/tai hallinnollisia

rakenteita useammasta kuin yhdestä olemassa olevasta organisaatiosta (ks. esim. Billis 2010, 3; Borys ja Jemison 1989, 235). Monilla yleishyödyllisillä rakennuttajilla on ominaisuuksia yksityiseltä ja julkiselta sektorilta. Lisäksi joissakin kolmannen sektorin organisaatioissa on jäseniä sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Pääsääntöisesti kolmannen sektorin toimijat rakennuttavat julkisen tuen turvin ja ovat organisaatiomuodoltaan yrityksiä, sillä asuntotuotantoa ARAn tuella harjoittavilla yhdistyksillä tulee lain vaatimuksesta olla erillinen yritys rakennustoimintaa varten.

Asuntoalan toimijoiden hybridisen luonteen vuoksi kolmannen sektorin toimija määritellään tässä työssä laaja-alaisesti. Olennaista on, että toimija ei lukeudu yksinomaan julkiseen sektoriin, ja että toimijan pääasiallisena tavoitteena ei ole vain voitontavoittelu, vaan sillä tulee olla myös aidosti yleishyödyllisiä tavoitteita. Siten kolmannen sektorin piiriin luetaan edelliset kriteerit täyttävät toimijat, jotka voivat olla: a) hybridejä, jotka ovat sekoitus eri sektoreita: julkista, yksityistä ja kolmatta sektoria tai b) yksityisen sektorin toimijoita, joilla on yleishyödyllisiä tavoitteita ja joiden toiminta ei perustu puhtaaseen voitontavoitteluun. Raportissa käytetty määrittely ei perustu niinkään rakennuttamiseen yleishyödyllisyyslaissa, vaan ennemminkin tuloverolaissa jäsenettyyn yleishyödyllisyyteen. Nämä yleishyödyllisyyismäärittelyt esitellään tarkemmin luvussa 3.4 tietoruuuissa 5 ja 6.

Asuntopolitiikan alalla kolmannen sektorin toimijat voivat osallistua asuntotuotannon kehittämiseen esimerkiksi asuinkiinteistön tilaajana, rakennuttajana, asuntojen hallinnoijana tai erityisryhmien osalta kohde-ryhmän tarpeiden asiantuntijana, joka edesauttaa näin asukkaille sopivien asumisratkaisujen kehittymistä. Tämän lisäksi kolmannen sektorin toimijat voivat toimia eräänlaisena asukkaiden eturyhmänä. Tällaisia eturyhmäorganisaatioita ovat esimerkiksi asukkaiden oikeuksista huolehtivat Asukasliitto ry, Vuokralaiset ry, Hitas-osakkaat ry, Suomen Asumisoikeusasukkaat ry, vanhoja kiinteistöjä asuinkäyttöön kunnostava Oranssi ry sekä asunnottomien asemaa kehittävä Vailla vakituista asuntoa ry. Tässä työssä tarkastelun kohteena ovat rakennuttajaorganisaatiot, eivät asuntopoliittista toimintaa harjoittavat eturyhmäorganisaatiot.

Kolmannen sektorin etuina muihin sektoreihin verrattuna ovat jous-tavuus ja riippumattomuus rakennushankkeiden suurista tuotto-odotuksista sekä mahdollisuus tarjota asiakaslähtöistä suunnittelua. Tämän vuoksi sektorilla on potentiaalia kehittyä tarjoamaan asumispalveluita, joihin yksityisellä ja julkisella sektorilla ei ole kiinnostusta. Tällaisia asumispalveluita ovat:

- **Kohtuuhintainen tuettu asuminen**
Tämän mahdollistavat kohtuulliset tuotto-odotukset ja julkinen tuki.
- **Tukipalveluin tuettu asuminen**
Erityisryhmäasunnoissa hyödynnetään taustaorganisaation asiantuntemusta erityisryhmän asumiseen liittyvistä tarpeista.
- **Valtavirrasta poikkeavat ja yksilölliset asumisratkaisut**
Nämä ratkaisut liittyvät asuntojen suunnitteluun (design, arkkitehtuuri), yhteisöllisyyteen sekä ekologisuuteen sekä rakentamistapaan (ryhmärakentaminen) (Nupponen 2010).

Suomessa kolmannen sektorin toimijoita asuntosektorilla ovat perinteisesti olleet muun muassa opiskelijoiden asuntosäätiöt sekä useiden erityisryhmien (nuoret, vammaiset, päihdekuntoutujat, vanhukset jne.) asumiseen erikoistuneet järjestöt ja säätiöt.

Edellä kuvattujen erityisryhmien talous perustuu usein yhteiskunnan sosiaalisiin tukiin, kuten opintotukeen ja eläkkeeseen, ja ryhmärakentamiskohteet puolestaan ovat nykyisin usein omistusasuntoja. Pienituloiset mutta omilla palkkatuloillaan toimeen tulevat ovat ryhmä, jonka asuntotilanne varsinkin pääkaupunkiseudulla on erityisen huono. Asuntotilanne heijastuu muun muassa siihen, että pääkaupunkiseudun matalapalkkaisilla aloilla on työvoimapulaa, sillä palkka ei tahdo riittää korkeisiin vuokriin. Joissain maissa kolmas sektori on niin merkittävä toimija asuntokentällä, että se pystyy tarjoamaan kohtuuhintaisia asuntoja erityisryhmien lisäksi niin sanotuille tavallisille ihmisille (ks. luku 5.2). Tässä raportissa tarkastellaan Suomen kolmannen sektorin roolia asuntopolitiikassa sekä sen edellytyksiä kehittyä entistä merkittävämmäksi toimijaksi muidenkin kuin erityisryhmien kohtuuhintaisten asuntojen markkinoilla.

Kolmas sektori on noussut merkittäväksi asumispalveluja ja asumiseen liittyviä innovaatioita tuottavaksi tekijäksi useassa Euroopan maassa. Sen ei ole katsottu voivan korvata julkista sektoria sosiaalisessa asuntotuotannossa, mutta sen merkitys voi korostua esimerkiksi sosiaalisen ja vapaarahoitteisen asuntotuotannon väliin putoavien asukasryhmien palvelemisessa. Kolmannen sektorin roolia italialaisessa asuntotuotannossa tutkineen Sari Puustisen mukaan kansainvälisessä keskustelussa kolmannen sektorin eduksi on katsottu sen toimintatapojen joustavuus ja innovatiivisuus, muun muassa kyky verkottua ja tehdä yhteistyötä erilaisia resursseja omaavien alan toimijoiden kanssa. Haasteina puolestaan pidetään resurssipulaa ja toiminnan rajoittuneisuutta sen koskiessa vain erityisiä ryhmiä. (Puustinen 2010.)

3 Tuettu asuntotuotanto osana suomalaista asuntopoliittikkaa

Merkittävä osa kolmannen sektorin asuntotuotannosta tapahtuu julkisen tuen turvin. Tämän vuoksi tässä luvussa käsitellään yleisellä tasolla suomalaista asuntotuotantoa ja siihen liittyvää tukipoliittikkaa ennen kuin analysoidaan tarkemmin suomalaisia kolmannen sektorin asuntopoliittisia toimijoita. Luvussa käydään läpi kohtuuhintaisen asuntokannan yhteiskunnallisia hyötyjä, sitä edistäviä julkisen vallan ohjauskeinoja sekä kohtuuhintaisen asuntotuotannon haasteita. Lisäksi luvussa avataan kohtuuhintaisuuden ja yleishyödyllisyyden käsitteitä.

3.1 Kohtuuhintaisuus asuntopoliittisena tavoitteena

Yksi asuntopoliittikan ydinaiheista on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen, joka nousee aina uudelleen keskusteluun. 1990-luvun puolivälin jälkeen kasvukeskuksissa, ja erityisesti pääkaupunkiseudulla, niin vuokra kuin omistusasuntojen hinnat ovat kallistuneet voimakkaasti. (Lankinen 2006) Taustalla oleva merkittävä muutos oli vuokrasääntelyn, eli enimmäisvuokran määrittelyn, loppuminen vapaarahoitteisissa uusissa vuokrasuhteissa vuonna 1992 ja kaikkien vapaarahoitteisien asuntojen kohdalla vuonna 1995. Oikeustieteen tohtori Olavi Syrjänen tulkitsee tämän muuttaneen koko asuntopoliittisen ajattelun: ”Se merkitsi irtaantumista todellisiin kustannuksiin ja kohtuulliseen tuottoon perustuvasta vuokratasosta”. Tämän tuloksena vuokrataso kasvupaikkakunnilla on noussut jatkuvasti, sillä vuokrien määrät määräytyvät asuntosijoittajien tuotto-odotuksien ja asuntojen kysynnän mukaan. (Syrjänen 2012, 25) Tällä hetkellä koettu hintojen kohoamisen ilmiö liittyy muun muassa alueelliseen muutokseen. Kasvun painopiste on etelässä, joten muuttovoitto kanavoituu harvoille alueille, joiden asuntotuotanto ei pysy kysynnän perässä. Tällöin asuntojen hinnat kallistuvat.

Kohtuuhintaisessa asumisessa on kyse elämisen perusedellytyksien turvaamisesta – toimeentulon riittävyydestä asumismenojen jälkeen. Toisaalta kallis asuminen on myös yhteiskuntapolitiittinen ongelma. Se hajauttaa kaupunkirakennetta kun väljempää ja huokeampaa asumista tavoitteleva väestö, kuten lapsiperheet, muuttavat yhä etäämmäksi työpaikoista ja palveluista. Tämän vuoksi kohtuuhintaisella asumisella on merkitystä myös alueiden houkuttelevuuden ja kilpailukyvyn kannalta. Valtioneuvoston metropolipolitiikan selonteossa on tuotu esiin, että kohtuuhintaisten asuntojen puute vaikeuttaa seudun työvoiman saantia (eritoten palveluammatteihin), mutta myös heikentää alueen houkuttelevuutta korkeasti koulutettujen ulkomaisten ja kotimaisten osaajien näkökulmasta (Valtioneuvosto 2010, 8). Kohtuuhintaisen asumisen tuottamisen tavoite on korostunut, erityisesti Krista Kiurun asunto- ja viestintäministerikauden (2011–5/2013) aikana.

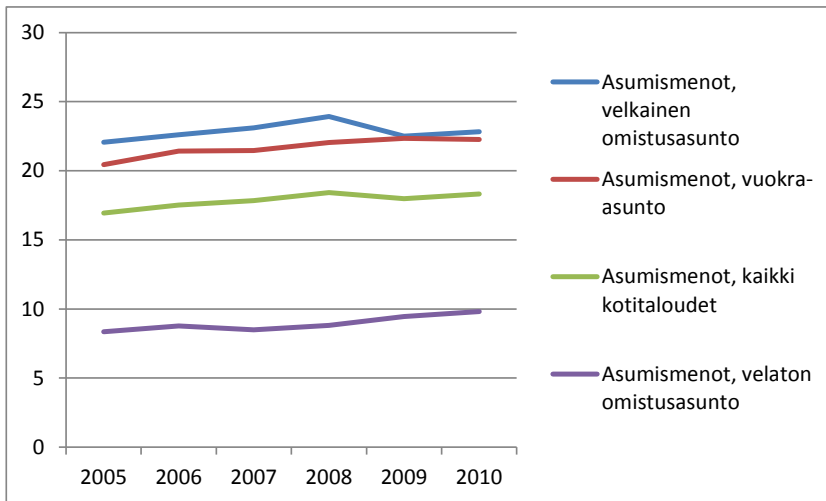
Kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan kasvattaminen on yksi keino hillitä asuinalueiden segregatiota eli kielteistä alueiden erilaistumista. Kohtuuhintaisen asumisen edistäminen niin sanotuilla hyvin toimeentulevilla alueilla nimittäin vähentää alueiden välisiä kuiluja. Esimerkiksi Helsingissä sosiaalista sekoittamista pyritään toteuttamaan kaikilla suurilla asuinalueilla. Sosiaalisen sekoittamisen periaatteella tarkoitetaan sitä, että hallintamodoiltaan erilaisia asuntoja sijoitetaan samoille asuinalueille. (Helsingin kaupunki 2012b.)

Kohtuuhintaisesta asumisesta puhutaan paljon, ja sitä pidetään merkittävänä yhteiskunnallisena tavoitteena, mutta merkille pantavaa on se, että kohtuuhintaisuudelle ei ole virallista määritelmää, ja lisäksi sillä viitataan eri asioihin (Sipilä 2011, 22). Asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru on esittänyt eräänlaiseksi nyrkkisäännöksi, että kohtuuhintaisena voidaan pitää vuokra-asuntoa, joka on neljä euroa per neliömetri edullisempi kuin markkinahintainen vuokra-asunto (Kiuru 12.4.2012). Vuonna 2012 ero vapaarahoitteisten ja ARA-asuntojen välillä Helsingissä oli hieman yli neljä euroa per neliömetri (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013c).

Helsingin kaupungin maankäytön ja asumisen ohjelmassa muotoillaan, että asumisen kohtuuhintaisuuden määrittely yksiselitteisesti on hankalaa, koska asuineliöiden lisäksi maksetaan muista asumiseen liittyvistä asioista, kuten sijainnista, laadusta, saavutettavuudesta, kunnosta, asuinympäristöstä ja asuinalueen statuksesta. Lisäksi asumisen ohjelmassa kohtuuhintaisuuden nähdään tarkoittavan eri asiaa eri asukasryhmille, sillä se määrittyy aina suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin ja varallisuuteen. (Helsingin kaupunki 2012b, 25) Helsingin kaupungin taholta on

esitetty yhtenä esimerkkinä kohtuuhintaisuuden määrittelyyn, että asuminen kohtuuhintaisuus toteutuisi, jos asumiskulut olisivat enintään 20 prosenttia asukkaan nettokuukausituloista (Randell 26.4.2012). Kaupungin näkökulmasta kohtuuhintaisuuden määrittely ei kuitenkaan ole näin suoraviivaista, eikä virallista määritelmää ole tehty.

Kuviosta 2 näkyy, että Suomessa kotitalouksien keskimääräinen asumismenojen osuus nettotuloista, eli asumismenorasite, oli vuonna 2010 noin 18 prosenttia. Asumismenojen osuus nettotuloista vaihteli kuitenkin runsaasti kotitalouden asunnon hallintamuodon ja velkaisuuden sekä kotitalouden tuloryhmän mukaan. Vuokra-asukkaiden asumismenojen osuus oli 22,3 prosenttia ja velallisessa omistusasunnossa asuvien melkein 23 prosenttia. Sen sijaan velattomissa omistusasunnoissa asuvien asumismenot olivat kaikkein matalimpia, alle 10 prosenttia. Pääkaupunkiseudulla asumismenojen osuus nettotuloista on oletettavasti vielä suurempi, sillä asumisen hinta on pääkaupunkiseudulla muuta maata kalliimpaa (ks. esim. kuvio 6. Asuntojen vuokrat). Ajallisesti tarkasteltuna suuria muutoksia ei ole tapahtunut aikavälillä 2005–2010. Asumismenojen pieni

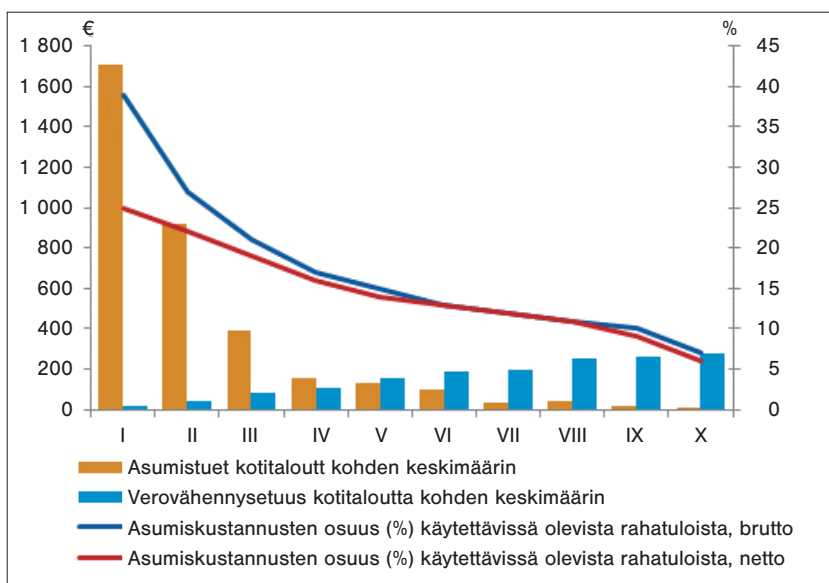


Kuvio 2. Kotitalouksien asumismenojen osuus prosentteina käytettävissä olevista rahatuloista asunnon hallintasuhteen mukaan Suomessa vuosina 2005–2010.¹
Lähde Tilastokeskus (2010).

¹ Asumismenot sisältävät hallintamuodosta riippuen vuokran tai hoitovastikkeen, tontin vuokran, asuntolainojen korot, asuntolainojen lyhennykset ja rahoitusvastikkeen sekä erilaisia ylläpitoon liittyviä kuluja (vesi- ja jätevesimaksut, lämmityskulut, palovakuutukset, nuohousmaksut ja asunnon ylläpitokorjaukset). Asuntolainan lainaosuutta ei lasketa asumismenoihin, mutta lainanmaksuaikana kotitaloudella on vähemmän varallisuutta käytettävissä muuhun kulutukseen. Asumistukien ja asuntolainojen korkojen verovähennysetuuden vaikutusta ei ole huomioitu asumismenoissa. Asumistuet ja asuntolainojen korkojen verovähennysetuus on laskettu mukaan tuloihin. (Tilastokeskus 2010.)

muutos on noudattanut käytettävissä olevien tulojen muutosta. Vuoden 2008 jälkeinen notkahdus velkaisten asuntojen asumismenoissa johtui asuntolainojen korkojen huomattavasta pienentymisestä. (Tilastokeskus 2010.)

Asumisen osuus nettotuloista on erityisen suuri pienituloisilla kotitalouksilla. Kuviosta 3 havaitaan, että kahteen alimpaan tulokymmenyksen kuuluvien kotitalouksien asumiskustannusten osuus nettotuloista oli vuonna 2010 jopa yli 25 prosenttia. Sen sijaan ylimpään kymmenyksen kuuluvilla kotitalouksilla se oli noin 6,3 prosenttia. Asumistukien vaikutus asumisen kustannuksien kattamiseen oli suuri, jopa 40 prosenttia pienituloisimmilla kotitalouksilla. Sen sijaan korkojen verovähennysetuuden vaikutus suurituloisimpien asumismenorasitteeseen oli vähäinen. (Tilastokeskus 2010.)



Kuvio 3. Tulonsiirtoina saadut asumistuet ja asuntolainan korkojen verovähennysetuus keskimäärin, ja asumiskustannusten osuus prosentteina käytettävistä olevista rahatuloista tulokymmenyksittäin Suomessa vuonna 2010.² Lähde Tilastokeskus (2010).

Helsingin Talous- ja suunnittelukeskuksen kehittämisosaston asunto-ohjelmapäällikön Mari Randellin (28.1.2013) mukaan kohtuuhintaisuus

² Asumiskustannukset sisältävät samat kuluerät kuin asumismenot pois luettuina asuntolainojen lyhennykset ja rahoitusvastike. Asumistukien ja asuntolainojen korkojen verovähennysetuuden vaikutusta ei ole huomioitu asumiskustannuksissa. Asumistuet ja asuntolainojen korkojen verovähennysetuus on laskettu mukaan tuloihin. (Tilastokeskus 2010.)

ja ARAn tukema vuokra-asuntotuotanto samaistetaan välillä liiaksi toisiinsa. Hänen mukaansa kohtuuhintaisella asuntotuotannolla tulee kuitenkin tarkoittaa muutakin kuin ARA-vuokratuotantoa. Hän jäsentää suurimman pelon olevan se, että Helsingin asuntotuotanto perustuisi vain ARA-vuokratuotantoon ja sääntelemättömään asuntotuotantoon, jolloin paletista puuttuisivat kohtuullisen hyvin toimeentuleville kotitalouksille sopivat vaihtoehdot. Tämän pelätään johtavan siihen, että perheet lähtevät Helsingistä kehyskuntiin. Kaikki asukkaat eivät tavoittele markkinahintaisia omistusasuntoja, jolloin asumisoikeusasuntoja ja HITAS-asuntoja (hintasäänneltyjä omistusasuntoja) yritetään pitää kohtuuhintaisina tai ainakin vapaarahoitteisia asuntoja kohtuuhintaisempina vaihtoehtoina. Kaupungin omistamien asumisoikeusasuntojen on todettu toimivan jos-sain määrin asumisuravaihtoehtona matkalla omistusasumiseen, sillä puolet asumisoikeusasunnoista luopuvista muuttaa omistusasuntoon. (Randell 28.1.2013.)

3.2 Asuntopolitiikan toimijat ja välineet

Asuntopolitiikka käsittää ne yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata kohtuullinen asumistaso ja viihtyvyys eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille. Asuntopolitiikkaa harjoittavat etupäässä julkiset viranomaiset, valtio ja kunnat, mutta myös erilaiset järjestöt ja yritykset ovat osallistuneet asuntopoliittiseen toimintaan. (Asuntohallituksen teos Asuntotoimi Suomessa 1993, 285.)

Eri sektoreita edustavien tahojen toimintaa ja siten asuntotuotantoa Suomessa säätelevät erilaiset julkisen vallan tukimuodot, rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvät säädökset sekä rahoitusmarkkinat (Juntto 1990, 46). Julkisen ja yksityisen sektorin asuntotuotannon tuet ja rahoituspotentiaali vaikuttavat luonnollisesti myös kolmannen sektorin asuntopalvelujen tuotantoon. Tämän vuoksi tässä luvussa kuvataan yleisellä tasolla suomalaisen asuntopolitiikan toimijoita, välineitä ja erityisesti erilaisia julkisen vallan tukimuotoja.

Asuntopolitiikkaa muovaavat monet tahot. Lainsäädännön näkökulmasta Suomen asuntopolitiikka perustuu perustuslain asetusten toteuttamiseen (ks. tietoruutu 1). Lainsäädännölliset ja taloudelliset puitteet luovat valtiorakenteen eduskunta, valtioneuvosto ja ympäristöministeriö. Hallitusohjelma on tärkeä asuntopolitiikan suuntaviivojen linjaamisen instrumentti. Ympäristöministeriön tehtävä on vastata eduskunnan ja hallituksen tietotarpeisiin sekä valmistella asioita päätöksentekoon.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on ympäristöministeriön asuntopoliittisia päätöksiä ja linjauksia toimeenpaneva elin. Kuntien tehtävä asuntopoliitikassa sen sijaan on vastata pitkälti toteutuksesta. Kuntien keinoja asuntopoliitiikan ohjailuun ovat muun muassa asunto-ohjelmien ja asumista koskevien kunnallisten strategioiden laatiminen, asuinalueiden suunnittelu, tonttitarjonnan sääntely, kaavoitus ja rakentaminen. Kunnallisesta päätöksenteosta vastaavat paikallinen hallitus ja valtuusto. (Syrjänen 2012, 10; Ruonavaara 2012, 3–4.)

Keskeinen asuntopoliittikkaan liittyvä käsite on sosiaalinen asuntotuotanto. Lyhyesti selitettynä sosiaaliseksi asuntotuotannoksi kutsutaan valtion tukemaa asuntotuotantoa. Erään määritelmän mukaan sosiaalisen asuntotuotannon tulee täyttää seuraavat ehdot (Donner 2000, 2):

- Tuotannon tai rahoituksen kulujen tulee sisältää yksityisiä tai julkisia tukia. Asuntotuotannon hyödyn tulee olla rajoitettu sitä tarvitseville.
- Vuokran hinnan tulee olla markkinoiden alapuolella.
- Tukemisen tulee hyödyttää matalatuloisia kotitalouksia.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa kohtuuhintaisesta asumisesta käytetään usein käsitettä sosiaalinen asuminen (social housing). Sillä viitataan eri yhteyksissä hieman eri asioihin:

Rakennuttajaan

- joka on voittoa tavoittelematon organisaatio tai kunta
- joka on saanut ”sosiaalisen statuksen”, esimerkiksi Suomessa ARA:n yleishyödyllinen rakennuttaja -statuksen
- joka nauttii julkista rahoitusta.

Asuntoon

- jonka vuokrataso on markkinahintaista alempi

Asukaskuntaan

- jolla ei ole varaa markkinahintaisiin asuntoihin.

Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään myös termejä ”non-profit housing” ja ”limited-profit housing”, jotka korostavat asumispalvelutuotannon voittoa tavoittelematonta tai matalaan voittoon tähtäävää luonnetta, ei niinkään sen organisaatiomuotoa (yksityinen, julkinen tai kolmannen sektorin toimija). Käsite ”affordable housing” puolestaan viittaa asunnon hinnan tai vuokran kohtuuhintaisuuteen, pikemmin kuin organisaatiomuotoon. Eri maissa käsite saa eri sisällön, jossakin tapauksissa mutta ei aina, sillä viitataan tuettuun asumiseen. Käsitteellä viitataan erityisesti matalapalkka-aloilla työskentelevien asumiseen.

Suomessa sosiaalisella asuntotuotannolla viitataan käytännössä ARAn tukemaan asuntotuotantoon. Sen sijaan omistusasumisesta ei puhuta sosiaalisena asumisena, vaikka siihen kanavoidaankin runsaasti julkisia tukia. ARAn tukea voivat saada yleishyödylliset yhteisöt, jotka ovat julkisen sektorin puolella kunnat, kuntayhtymät ja muut julkisyhteisöt; tai ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät asuntoyhteisöt; taikka edellä mainittujen välittömästi omistamat asunto-osakeyhtiöt tai kiinteistöosakeyhtiöt. ARAn tuen myöntäminen edellyttää, että mainitun kaltainen organisaatio täyttää laissa määritetyt yleishyödyllisyyden edellytykset ja, että ARA on päätöksellään nimennyt yhteisön yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi. Julkista sektoria lukuun ottamatta yleishyödyllisyys ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä organisaation toiminnan keskeinen ominaisuus, vaan yleishyödyllisen statuksen saanut organisaatio sitoutuu lain mukaisiin rajoituksiin. Yleishyödyllisyysrajoitukset ovat koko yhteisökohtaisia ja ne koskevat muun muassa toimialaa, tuotontulouttamista ja riskien ottamista. Yleishyödyllisyyden lisäksi yksittäisiin ARAn rahoituspäätöksiin liittyy kohdekohtaiset määräaikaisten käyttö- ja luovutusrajoitukset, joilla säännellään perittävän vuokran määritystä, asukasvalintaa ja kohteen luovutuksia. (Aiheesta lisää luvussa 3.4.)

Tietoruutu 1. Asuntopoliittisen lainsäädännön lähtökohdat: Oikeus asuntoon ja kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen

Perustuslain 9 §:n mukaan maan kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevilla ulkomaan kansalaisilla on oikeus valita asuinpaikkansa. Perustuslain 19 §:n mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä” (Suomen perustuslaki 731/1999, 9 §).

Yksityiskohtaisemmin kyseisen oikeuden toteuttamisesta on säädetty laissa asunto-olojen kehittämisestä (919/1985), jossa säädetään asumisen kehittämisen tavoitteista, asumistason turvaamisesta, valtion tukitoimista ja viranomaisten tehtävistä. Lain 2 §:n mukaan ”kohtuullisen asumistason turvaamiseksi on: 1) luotava riittävä ja eri asumismuotoihin kohdistuvaa tarvetta ja kysyntää vastaava asuntokanta rakentamalla uusia asuntoja, parantamalla olemassa olevien asuntojen laatu- ja varustetasoa sekä vähentämällä asuntojen poistumaa; sekä 2) edistettävä asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä.” (Laki asunto-olojen kehittämisestä 919/1985, 2 §.)

Valtion tukitoimista säädetään 3 §:ssä seuraavasti: ”Asunto-olojen kehittämiseksi voidaan asunto-olojen kehittämisrahaston varoista myöntää lainoja ja korkotukea tai muista valtion varoista myöntää lainoja, korkotukea ja avustuksia, antaa valtion takauksia, myöntää verohelpotuksia, maksaa asumistukea ja asuntosäästöpalkkioita sekä ryhtyä muihin toimenpiteisiin sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään”. (Laki asunto-olojen kehittämisestä 919/1985, 3 §.)

Keskeisimpiä asuntopoliittikan toteuttajia ovat kunnat. Niiden tehtävistä on säädetty asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä: ”Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.” (Laki asunto-olojen kehittämisestä 919/1985, 5 §.)

Asumisen tutkimuksen professori Anneli Junton (1990, 17) mukaan asuntopoliittikkaa on pidetty Suomessa yhtenä sosiaalipoliitiikan osa-alueena. Donner kuvaa sosiaalisen asumisen tarjoavan välineen, jolla sosiaalipoliitikassa voidaan pyrkiä tiettyihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin muun muassa koskien aineellista uudelleenjakoa (Donner 2000, 2). Juntto (emt. 17) näkee asuntopoliitikalla olevan vahvat kytkennät talous-, työvoima- ja rahapolitiikkaan. Myös asuntopoliitiikan aluepoliittinen, työvoimapoliittinen, energia- ja ilmastopoliittinen ja liikennepoliittinen ulottuvuus on tunnistettu (Nuorisotasuntoliitto 2012).

Ruonavaara (2012, 9) tulkitsee sosiaalipoliittisen ulottuvuuden perustuvan siihen, että suomalaisessa asuntopoliitikassa on vallinnut tendenssi pyrkiä turvaamaan asunto ensisijaisesti niille, joilla ei ole varaa hankkia sitä vapailta markkinoilta. Pohjoismaiden vertailussa Suomessa on harjoitettu pikemmin selektiivistä, erityisryhmiin kohdistuvaa tai tarveharkintaista (Juntto 1990, 47), kuin universalistista asuntopoliittikkaa, jossa tukea suunnataan kaikille. Esimerkiksi Ruotsissa kuka tahansa voi hakeutua kunnallisen vuokra-asunnon asukkaaksi ilman, että tulorajoja tai asunnon tarvetta arvioitaisiin (Ruonavaara 2012, 10).

Selektiivisyydestä johtuen suomalaisia asuntomarkkinoita luonnehtii dualistisuus: yksityiset markkinat ovat niukasti säädeltyjä, tuetun asumisen markkinat eivät puolestaan perustu markkinamekanismin säätelyyn, vaan siellä vaikuttaa tarveharkinta (Ruonavaara 2012, 11). Toisaalta Ruonavaaran tulkinnan haastamiseksi voidaan esittää, että Suomessa omistusasumista on tuettu voimakkaasti 1990-luvulta lähtien, mitä voidaan pitää muihin kuin vähävaraisimpiin kohdistuvana asumisen tukemisena. Merkittävä osa asumisen tuista on nimittäin omistusasumisen etuja, kuten asuntolainojen korkovähennysoikeus ja myyntivoiton verovapaus (ks. taulukko 2 luvussa 3.3.3.). Onkin huomattava, että omistusasumisen tuki on ollut 2000-luvulla suurempaa kuin kohtuuhintaisen asumisen tuotantotuki (Valtiovarainministeriö 2010). Taloudelliseen tukeen perustuvaa asuntopoliittista ohjausta käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.3.

3.3 Kohtuuhintaisuuteen tähtäävä asuntopoliittinen ohjaus

Julkisen vallan roolit kohtuuhintaisen asumisen edistämisessä ovat olleet kuntien ja seutujen strateginen ohjaaminen, tonttitarjonnan säätely, taloudellinen tukeminen sekä vuokrien säätely rajoituksin (Ruonavaara 2012, 3–4). Asuntopulaa ei voida ratkaista yksin näillä ohjauskeinoilla, sillä

kohtuuhintaisten asuntojen määrään vaikuttavat merkittävässä määrin myös muut tekijät. Suhdannevaihtelut vaikuttavat rakennusalaan niin, että matalasuhdanteen aikana rakennuttajilla on vaikeuksia löytää hankkeille rakentajia. Aiemmat yhteiskunnalliset päätökset säätelevät sitä, millaiseksi esimerkiksi vuokra-asuntomarkkinat ovat muotoutuneet (Aho-
nen et al. 2008). Valtion tuella tuotettujen asuntojen vuokranmääritystä sekä voiton kartuttamista omistajalle säädellään laeilla. Tämä yleishyödyllisille asuntoyhteisöille suunnattu ohjauskeino ei kuitenkaan aina johda vuokrien kohtuuhintaisuuteen. Taustalla on erityisesti kulujen tasapainottamisen mekanismi, vuokrientasausperiaate.

Tässä luvussa kuvataan julkisen vallan ohjauskeinoja omina alaluokinaan. Erityisen merkittävää niin kolmannen sektorin kuin koko yleishyödyllisen asuntorakentamisen kannalta on ARAn myöntämä valtion tuki, joka kohdistetaan asuntorakentamiseen yleishyödyllisiksi määritellyille tahoille.

Julkisen vallan ohjaus, jolla tähdätään asumiskulujen kohtuuhintaisuuteen, voidaan jakaa kolmeen luokkaan:

1. **Strateginen ohjaus.** Asuntopolitiikan tavoitteita linjataan erilaisten poliittisten ohjelmien ja sopimusten avulla (esim. MAL-sopimukset ja kunnalliset asunto-ohjelmat).
2. **Tonttipolitiikka ja kaavoitus ohjauskeinoina.** Kunnan ja valtion tonttipolitiikan sekä kunnan kaavoituksen avulla ohjaillaan, minkälaista asuntotuotantoa rakennetaan ja kuinka paljon.
3. **Taloudelliseen tukeen perustuva ohjaus.** Asumisen ja rakennuttamisen tukien (asumistuki, tuotantotuki ja omistusasumisen korkotuki) avulla pyritään edistämään kohtuuhintaista asumista.

3.3.1 Strateginen ohjaus

Valtion tason strategisessa ohjauksessa kohtuuhintaista asumista pyritään edistämään hallitusohjelmassa sekä siihen perustuvassa valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa (Valtioneuvosto 2012). Kuntien tasolla kohtuuhintaista asumista voidaan edistää kuntien asunto-ohjelmissa, jotka ohjaavat kuntien asuntotuotantoa. Niiden laatiminen on kuitenkin vapaaehtoista. Kuntien ja valtion välistä yhteistyötä pyritään edistämään MAL-aiesopimuksien avulla (maankäytön, asumisen ja liikenteen strategisen suunnittelun aiesopimus). MAL-aiesopimukset sekä kuntien asunto-ohjelmat ovat luonteeltaan pikemmin tavoitteellisia kuin velvoittavia siinä mielessä, että niiden noudattamiseen ei liity lainsäädännöllistä velvoitetta tai vahvoja sanktioita.

MAL-aiesopimuksilla pyritään tukemaan kuntien ja valtion yhteistyötä muun muassa yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaamisessa ja sen yhteensovittamisessa asumisen, maankäytön ja liikenteen kanssa. Tavoitteena on kaupunkiseutujen toimivuuden, kilpailukyvyn ja tasapuolisen kehittämisen edistäminen. (Ympäristöministeriö 2012b) MAL-aiesopimuksessa määritellään tavoitteet muun muassa lähivuosien asuntotuotannolle. Tämän yhteisen tahtotilan määrittelyn lisäksi sopimus liittää rakennustavoitteet valtion tarjoamiin infrastruktuurin kehittämisen tukiin. Valtion kunnallistekniikka-avustuksia pyritään kohdentamaan vain alueille, joiden asuntotuotantotavoitteet toteutuvat. Lisäksi olennaista on, että sopimuksen toteuttamista seurataan viranomaistyössä, kuntien ja valtion yhteisessä seurannassa ja julkisessa keskustelussa. Maaliskuun 2013 kehysriihessä hallitus päätti, että valtion liikennerahat sidotaan sopimusten toteuttamiseen. Kaiken kaikkiaan MAL-sopimuksien noudattamiseen ei liity kuitenkaan kovin vahvoja sanktioita. (Tähtinen 31.10.2012; Tähtinen 10.4.2013) Kaudelle 2012–2015 seudullisen MAL-aiesopimuksen ovat allekirjoittaneet Helsingin seutu, Turun seutu (Ympäristöministeriö 2012b) ja vuosille 2013–2015 Tampereen seutu ja Oulun seutu.

Kauden 2012–2015 Helsingin seudun MAL-ohjelmassa on asetettu seudun vuosittaiseksi rakentamisen tavoitteeksi 12 000–13 000 asuntoa, joista ARA-vuokra-asuntotuotanto on vähintään 20 prosenttia, eli noin 2 500 asuntoa vuodessa. ARA-asuntojen tulee olla ensisijaisesti normaaleja vuokra-asuntoja. Sopimuksessa on muotoiltu, että kunnat ja valtio sitoutuvat toteuttamaan ”kohtuuhintaista asuntotuotantoa edistäviä tukitoimia”. Taulukkoon 1 on koottu pääkaupunkiseudun eri kuntien ARA-tuotannon tavoitteet sekä edellisen kauden toteuma ja kuluvan kauden ennuste. Taulukosta selviää, että kunnat ovat toteuttaneet ja niiden arvioidaan toteuttavan ARA-tuotantoa vaihtelevalla menestyksellä. Arviot vuosien 2012 ja 2013 tavoitteiden täyttymisestä ovat myönteisiä Espoolle ja Helsingille ja vuoden 2013 osalta Kauniaisille. Vantaan sen sijaan arvioidaan jäävän tavoitteestaan. ARA:n asuntomarkkinakatsauksen mukaan tilanne on näiden normaalien ARA-vuokra-asuntojen osalta paljon huonompi, sillä aloituslupan saaneiden hankkeiden määrä on romahtanut. Kun vuosina 2010 ja 2011 pääkaupunkiseudulla aloitettiin yli tuhat hanketta vuodessa (1 220 hanketta vuonna 2010, 1 300 hanketta vuonna 2011), vuonna 2012 aloituslupan sai vain 340 hanketta (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013c).

Taulukko 1. Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen tuotannon seuranta 2009–2013. Lähde Helsingin seudun... (2013).

ALUE	ARA-tuotannon tavoite kaudella 2012–2015	Valmistuneet/valmistuvat ARA-vuokra-asunnot				
		2009	2010	2011	Arvio 2012	Arvio 2013
	Tavoite					
	Keskim./vuosi	Yhteensä	Yhteensä	Yhteensä	Yhteensä	Yhteensä
Helsinki	1 000	531	905	615	1 100	1 100
Espoo	500	78	620	613	550	500
Vantaa	400	214	205	333	195	274
Kauniainen	12	0	30	0	0	25
Pääkaupunkiseutu	1 912	823	1 760	1 561	1 845	1 899

Helsingin maankäytön ja asumisen ohjelmassa 2013 (Kotikaupunkina Helsinki) kohtuuhintaisuus on usein toistuva teema. Kohtuuhintaisuuteen pyrkiminen nähdään keskeisenä kaupungin myönteistä kehitystä edistävänä tekijänä. Näin ollen se asetetaan kaupungin oman asuntotuotannon, tonttipolitiikan ja kaavoituksen päämääräksi. HITAS-järjestelmä mainitaan keskeisenä ohjauskeinona markkinoita edullisemmän omistusasumisen turvaamisessa. Niitä tuleekin rakentaa kaikille projektialueille, ”jotta uusiin kaupunginomaan valmistuu myös tavallisille työssäkäyville perheille sopivia kohtuuhintaisia asuntoja” (Helsingin kaupunki 2012b, 26). Kohtuuhintaisia vuokra-asumista edistetään muun muassa pitämällä kaupungin oma vuokra-asuntotuotanto korkealla tasolla, ja pyrkimällä kaavoitusvaiheessa välttämään liian kalliiden ratkaisujen valitsemista valtion tukemalle vuokratuotannolle (emt. 25–26). Ohjelman mukaan kaupunki pyrkii yhteistyössä valtion kanssa etsimään nykyistä toimivampia ratkaisuja kohtuuhintaisen rakentamisen vahvistamiseksi (emt. 13). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sisäministeriön työryhmä selvittää mahdollisuutta väestösuojien rakentamisen pakosta luopumiseen (Randell 28.1.2013). Tietoruudussa 2 esitellään Helsingin kaupungin edistämiä keskeisiä asuntopoliittisia linjauksia ja olosuhteita.

3.3.2 Tonttipolitiikka ja kaavoitus ohjauskeinoina

Kohtuuhintaisen asumisen järjestämisessä ongelmana ei ole vain rakennuttamisen rahoitus, vaan kohtuuhintaisten tonttien saaminen. Usein toistettu näkemys on, että rakennuttamisen vauhdin esteenä on

Tietoruutu 2. Helsingin kaupungin asuntopolitiikka

- Tavoitteet
 1. Asuntojen määrällinen riittävyys ja nopeaan hintakehitykseen vaikuttaminen
 2. Lapsiperheiden ja työikäisten kehyskuntiin suuntautuvan muuttoliikkeen hillitseminen
 3. Tasapainoisen aluerakenteen tukeminen ja segregaatiokehityksen ehkäiseminen
 4. Erilaisten asuntokuntien asutuskäytön ja asumistoiveisiin vastaaminen
- Helsingin asuntokannasta 20,8 % on ARA-tuettuja asuntoja, näistä kaupungin omistamia on 62,5 % (2011)³
- Asuntotuotannon periaate (maankäytön ja asumisen ohjelma 2012): vuosittain tuotetaan
 - o 20 % tuettua ARA-vuokra-asuntotuotantoa (tavallisia vuokra-asuntoja 750 kpl ja erityisryhmäasuntoja 250 kpl),
 - o 40 % välimallin asuntotuotantoa (HITAS, asumisoikeus, osaomistus sekä nuoriso- ja opiskelija-asunnot),
 - o 40 % sääntelemätön tuotanto (vähintään 1300 omistusasuntoa ja 700 vuokra-asuntoa)
- Merkittävä maanomistaja (60–70 % koko asuntotuotannosta omalle maalle vuosittain)
- Vuosittaiset kaupungin tontin myynnin tavoitteet asuntopoliittisten tavoitteiden lisäksi; myytävät tontit menevät aina sääntelemättömään tuotantoon
- Asuntotuotantotoimisto (ATT): Helsingin oman asuntotuotannon rakennuttaminen (vuokra-, asumisoikeus- ja omistusasuntoja)
- Helsingin kaupungin asunnot Oy (HEKA Oy): Toimialana omistaa tai hallita tontteja ja niillä olevia tai niille rakennettavia asuinrakennuksia, joiden huoneistot vuokrataan
- Kaupungin omistamasta asuntokannasta noin 76 % on ARA- tai Arava-tuettuja vuokra-asuntoja⁴ (2011)
- HSY:n arvion mukaan Helsinki on yltänyt MAL-aiesopimuksen asuntotuotantotavoitteisiin hyvin vuonna 2012

pääkaupunkiseudun tonttipula. Tilannetta on arvioitu siten, että rakennuskelpoisia tontteja on liian pieneksi ajaksi eikä kuntien maavarannon tuottaminen ole riittävällä tasolla (Tähtinen 14.1.2013). Helsingin kaupungin edustaja tuo esiin, että tonttipula näyttää kuitenkin erilaiselta kaupungin ja rakennusliikkeiden näkökulmasta. Kaupungin asunto-ohjelmoinnin näkökulmasta tonteista ei ole puutetta, sillä tonttivarantoa kaupungin omistamilla mailla on kolmen vuoden rakentamisen tarpeisiin. (Randell 28.1.2013.)

³ Lähde: Tilastokeskus (2011) & Helsingin kaupunki, Kiinteistövirasto (2011)

⁴ Lähde: Helsingin kaupunki, Kiinteistövirasto (2011)

Vuoden 2013 alussa Helsingissä rakentajilla ja rakennuttajilla oli valmiiksi käytössä tontteja vajaan 10 000 asunnon edestä. Alkukevään 2013 tontinluovutuksessa oli haettavina tontteja 3 000 asunnon rakentamiseksi. Vuoden 2012 tontinluovutuskierroksessa oli 70 toimijaa hakemassa tonttia. Tontit eroavat toisistaan kuitenkin siinä suhteessa, kuinka nopeasti ja helposti niissä voidaan aloittaa rakentaminen; esimerkiksi joillakin tonteilla ei ole kaavaa eikä näin ollen myöskään kunnallistekniikkaa. Rakennusliikkeiden näkökulmasta osa tonteista ei kuitenkaan ole optimaalisia rakennettavuudeltaan. Rakennuttajalle kiitollisin on rakennettavuudeltaan vaioton tontti, johon on helppo vetää kunnallistekniikka. Tällaisia tontteja on kuitenkin vähän. Erityisesti kaupungin omalla rakennuttajalla ATT:lla (Asuntotuotantotoimisto) on tontteja, jotka eivät ole rakennuskelpoisia. (Randell 28.1.2013.)

ATT:n ja muiden rakennuttajien sekä Kaupunkisuunnitteluviraston välistä prosessia on hiottu, jotta kaavoitus- ja rakennusvaihe voitaisiin viedä läpi aiempaa tehokkaammin ja nopeammin. Yksi ratkaisu on kumppanuuskaavoituksen käytäntö, jossa rakennuttaja otetaan mukaan laatimaan asemakaavaa, jolloin ”jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa voidaan sovittaa kaavaratkaisut toteuttamisen tapoihin” (Helsingin kaupunki 2012b, 35). Kumppanuuskaavoituksen ansiosta rakennuttajalla on mahdollisuus aloittaa talosuunnittelu tavanomaista aikaisemmin. Rakennuttajalla on myös mahdollisuus vaikuttaa siihen, että kaavasta tulee toteutuskelpoinen eikä poikkeusmenettelyitä tarvita. Rakennuttajat kumppanuuskaavoitusprosesseihin valitaan ideakilpailuissa sekä toimijoiden referenssien perusteella. (Randell 28.1.2013; Helsingin kaupunki 2012b, 35.)

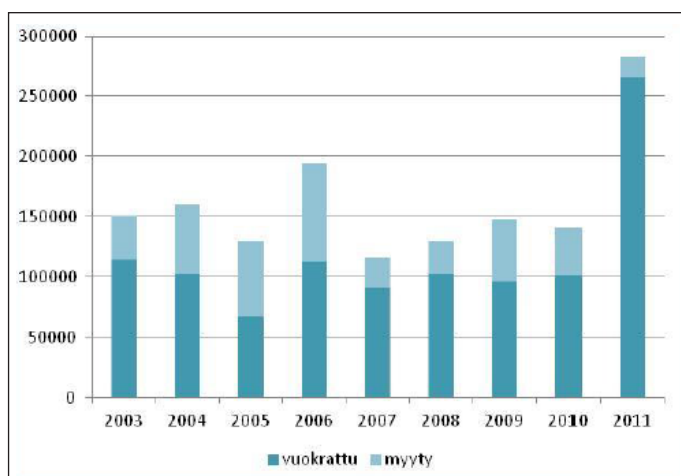
Helsingin kaavoitusta ohjaa niin sanottu 20–40–40-hallintamuotoperiaate, joka on määritelty Maankäytön ja asumisen ohjelmassa. Tavoiteltu hallintamuotojakauma pitää sisällään 20 prosenttia tuettua ARA-vuokrasuntotuotantoa, 40 prosenttia välimallin asuntotuotantoa (HITAS-, asumisoikeus-, osaomistus- sekä nuoriso- ja opiskelija-asunnot) sekä 40 prosenttia sääntelemätöntä vuokra- ja omistustuotantoa. Tavoite koskee koko Helsingin vuosittaista sekä suurimmilla projektialueilla tapahtuvaa asuntotuotantoa. (Katso emt., 13.)

Hallintamuotojen jakauma muodostuu virastojen välisissä keskusteluissa. Näissä keskusteluissa ei ole mukana rakennusliikkeitä. Kehittämisosasto ja tonttiosasto käyvät tilanteen läpi koko kaupungin ja suunnitteilla olevan alueen kannalta. Osapuolet tarkastelevat, minkälaisia asuntoja hallintamuodoltaan on valmistunut, mitä on rakenteilla ja mitä tontteja on jo varattu. Uusia tontteja varatessa käydään keskustelua, tuleeko jotakin

hallintamuotoa painottaa enemmän kuin 20–40–40-periaatteen mukaisesti. Randell muotoilee, että ”kuin palapelissä, pyritään löytämään oikea toimija oikealle tontille sen mukaan, kenellä on sopivat resurssit rakentaa mitään”. Kaupungin tonttipolitiikassa tasapainotellaan hallintamuotojakauman ja vuosittaisten tonttien myyntitavoitteiden saavuttamisen välillä. Myytävät tontit menevät sääntelemättömään asuntotuotantoon. (Emt.)

Kaupungin mailla hallintamuotojen sijoittuminen alueelle on määritelty viranomaistyössä siinä vaiheessa kun tontit menevät haettaviksi Näin ollen tietynlaista hallintamuotoa rakennuttaville toimijoille on tarjolla tiettyjä tontteja. Kaupunki voi säädellä tontinluovutusta monin tavoin, esimerkiksi se voi päättää, että samalle toimijalle luovutetaan sekä HITAS- että sääntelemättömään rakentamiseen tarkoitettuja tontteja Edellytyksenä on se, että HITAS-asunnot tulee rakentaa ensin. Tällöin rakennuttajalle ei muodostu mahdollisuutta luopua HITAS-rakentamiseen tarkoitetuista tonteista rakennettuaan enemmän voittoa tuottavat sääntelemättömät kohteet ensin. Säännellyt kohteet ovat nimittäin vähemmän houkuttelevia rakennuttajille kuin sääntelemättömät. (Emt.)

Kuviossa 4 näkyy Helsingin luovuttamien asuntotonttien kerrosalojen määrä 2003 vuodesta lähtien. Pääosin kyse on ollut vuokratontteista. Taso on ollut yleensä alle 150 000 kerrosalaneliötä vuosittain. Poikkeuksena oli vuosi 2006, jolloin myytiin paljon tontteja sekä vuosi 2011, jolloin tontteja luovutettiin vuokralle erityisen paljon. Vuoden 2011 piikki johtui siitä, että satamatoiminnan siirryttyä Vuosaareen entiset satama-alueet keskustan tuntumassa avautuivat rakentamiselle.



Kuvio 4. Luovutetut asuntotontit Helsingissä vuosina 2003–2011 (kerrosalaneliömetrejä). Lähde Helsingin kaupunki (2012a).

Yhtenä tonttipolitiikkaan liittyvänä ongelmana on esitetty, että Helsingin kaupungilla on ollut tarjolla pääosin hyvin isoja kokonaisuuksia, joita pienten toimijoiden on vaikea toteuttaa. Hyvänä esimerkkinä uudenlaisesta tonttipolitiikan avulla rakentamiseen vaikuttamisesta on kuitenkin Helsingin Verkkosaaren alue Kalasataman pohjoispuolella. Alue on valittu ryhmrakennuttamisen kokeilualueeksi ja mallia sen suunnitteluprosessiin on otettu Berliinistä (Salmela 2012b).

Kaupunki säätelee maan vuokrien hinnoilla asumiselle tulevaa hintaa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin toiminnassa periaatteena on, että tontin hintojen kannalta eri hallintamuotoja kohdellaan eri tavoin. Hinnoittelu vaikuttaa puolestaan lopputuotteen hintaan, eli asunnon vuokraan. Tontin, jolle rakennetaan ARA-vuokratuotantoa, vuokra on 60 prosenttia siitä, mitä se olisi vapaarahoitteiselle tuotannolle vuokratusta tontista, HITAS- ja Asumisoikeusasunnoissa puolestaan noin 80 prosenttia. (Randell 28.1.2013.)

Kauden 2012–2015 Helsingin seudun MAL-aiesopimuksen yksi kohtuuhintaista asumista edistävä toimenpide on, että valtion tai valtionyhtiöiden omistamat asuntotuotantoon sopivat valtion käytöstä vapautuvat maa-alueet luovutetaan kunnille kohtuulliseen hintaan. Ehtona on, että kunnat kaavoittavat näille alueille kohtuuhintaista asumista. (Ympäristöministeriö 2012b.)

Tonttien kustannusten lisäksi kaavoituksen ratkaisut vaikuttavat ARA-tuettujen asuntojen hintoihin. Tehokkaassa kaavassa pienemmälle maa-alueelle mahtuu enemmän rakentamista, mikä usein myös vaikuttaa asuntojen hintoihin madaltavasti. Lisäksi kaavassa voidaan antaa määräyksiä laadullisista tekijöistä, jotka nostavat hintaa. Nämä tekijät liittyvät esimerkiksi kaupunkikuvaan ja koskevat pintamateriaaleja sekä seinä- ja kattorakenteiden muotoja. (Randell 28.1.2013) Tietoruudussa 10 luvussa 5.3 kuvataan tarkemmin S-Asunnot Oy:n Helsingin Kalasataman kohteen kulueriä ja hinnanmuodostusta. Asuntojen vuokrahinta muodostui korkeaksi pääosin asemakaavassa määriteltyjen julkisivua koskevien määräysten takia.

3.3.3 Taloudelliseen tukeen perustuva ohjaus

Asumisen kohtuuhintaisuutta tuetaan asumisen kysyntä- ja asuntotuotantuilla. Tuotantotuki mahdollistaa osaltaan asuntotuotannon kustannusten pitämisen kohtuullisella tasolla. Tuotantotukia ovat ARA:n tuotantotuki ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustukset. Kysyntätuki

kohdistuu asumiskuluihin, ja sen tarkoituksena puolestaan on mahdollistaa asumismenojen tason pitäminen kohtuullisena. Kysyntätukea ovat vuokralaisille annettava asumistuki sekä omistusasunnossa asuville tarjottu asuntolainan korkojen verovähennysoikeus. (Asuntopoliittinen linjapaperi 2011–2016, 2011.)

Taulukossa 2 kuvataan asumisen tukia vuonna 2009. Taulukon tiedot perustuvat Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportin (51/2010)⁵ tietoihin. Raportissa kysyntätuiksi on laskettu myös asuntotulon verovapaus ja ensiasunnon ostajan vapautus varainsiirtoverosta. Näiden lukujen valossa tuotantotuet ovat vain kuusi prosenttia koko tuista⁶. Omistusasumisen tuet, jotka ovat muodoltaan verovapauksia ja -vähennysoikeuksia, muodostavat puolestaan valtaosan valtion tuista. Verotuilla tuetaan siis merkittävässä määrin omistusasunnossa asumista, eikä niihin liity tarveharkintaa. Asumistuet sen sijaan ovat tulosisidonnaisia tukia pienituloisille kotitalouksille.

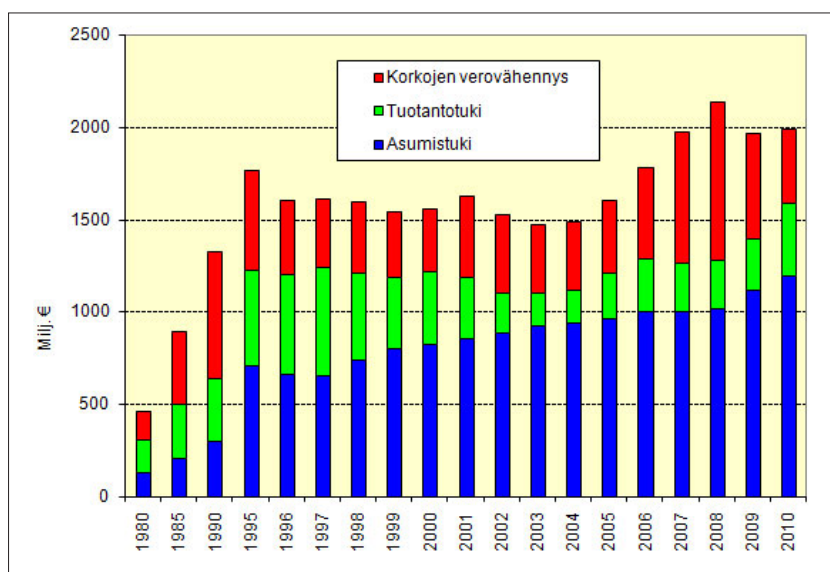
Taulukko 2. Asumisen tuet Suomessa vuonna 2009. Lähde: Valtiovarainministeriö (2010, 166) (Alkuperäislähde VATT 2010 & KELA 2010).

Asumisen tuet vuonna 2009	Milj. euroa	Prosenttiosuus
ARAn tuotantotuki	250	5 %
RAY:n avustukset	37	1 %
Asumistuet	1 136	22 %
Yleinen asumistuki	482	9 %
Eläkkeensaajan asumistuki	370	7 %
Opintotuen asumislisä	267	5 %
Asuntolainojen korkovähennys	540	10 %
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 200	23 %
Asuntotulon verovapaus	2 000	38 %
Ensiasunnon ostajan vapautus varainsiirtoverosta	95	2 %

⁵ Alkuperäisen taulukon virhe korjattu (Asuntotulon verovapauden sijaan taulukossa luki virheellisesti Asuntotuotannon verovapaus).

⁶ Eri laskelmissa tarkasteluun on otettu hieman eri tukia, ja on huomionarvoista, ettei valtiovarainministeriön listan suurinta tukiluokkaa ”asuntotulon verovapautta” (joka muodostaa melkein 40 prosenttia tuista), ole huomioitu Asuntopoliittinen linjapaperi 2011–2016 -dokumentissa eikä ympäristöministeriön (2011) Asumisen tuet 1980–2010 -kuviossa (Kuvio 5).

Kuviosta 5 näkyy, että asumisen tuet ovat kasvaneet huomasti 1980-luvulta lähtien, mutta tuotantotuen osuus kokonaistukimäärästä on laskenut vuoden 1997 huippuarvon jälkeen. Keskeisimmät syyt tähän ovat korkotason aleneminen jopa 10 prosentin tasolta nykyiselle matalalle tasolle ja valtion tukeman rakentamisen väheneminen, etenkin 2000-luvulla. Korkotason aleneminen johtuu Suomen liittymisestä EMUun ja valtion tukeman rakentamisen vähenemisessä taustalla on omistusasumisen suosion lisääntyminen ja perinteisten yleishyödyllisten toimijoiden siirtyminen kaupallisen liiketoiminnan suuntaan. (Tähtinen 10.4.2013.)



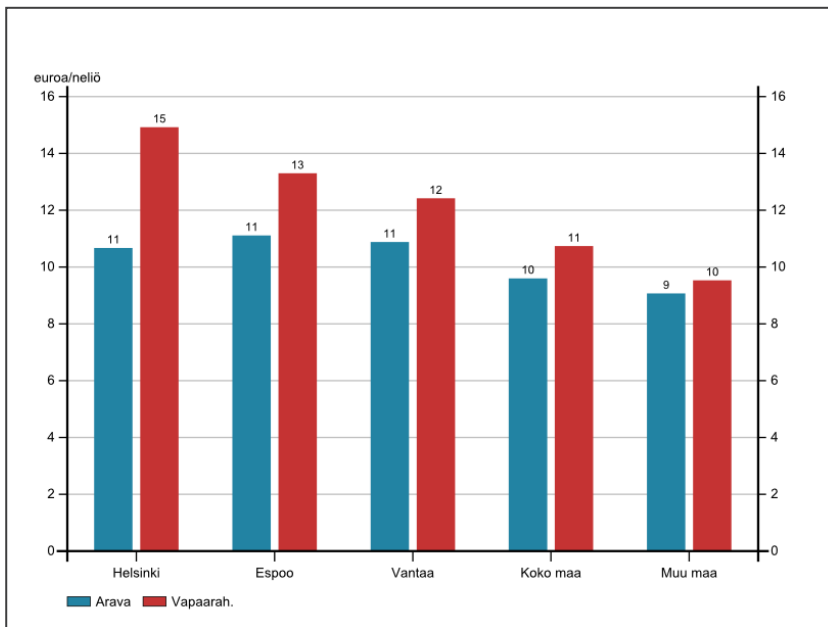
Kuvio 5. Asumisen tuet 1980–2010 (miljoonaa euroa). Lähde ympäristöministeriö (2011).

Valtion subventoimaa asuntotuotannon tukea myöntää ARA yleishyödyllisiksi määrittämilleen tahoille, kunnille tai muille julkisyhteisöille tai niiden hallussa oleville osakeyhtiöille tai asunto-osakeyhtiöille (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012b). Suurin ARA-tuetun asuntokannan omistajataho ovat kuntien omistamat yhtiöt, jotka omistavat kannasta noin 60 prosenttia. Asuntotuotannon tuen ehtona on, että organisaation ensisijainen tavoite on asumispalveluiden tuottaminen, ja että toimijat ovat luonteeltaan yleishyödyllisiä. Tämän vuoksi yhdistyksillä ja julkisilla

oikeudellisilla toimijoilla on samassa konsernissa esim. edunvalvonta-, rakennuttaja- tai palvelutoimintaa varten omat yhteisöt tai yhtiöt, jotka ovat juridisesti ja taloudellisesti erillään vuokraustoimintaa harjoittavasta yhteisöstä. Myös yksityisen sektorin toimijoilla on omat yleishyödylliset organisaationsa osana omaa konserniaan. (Aho 26.4.2013.)

Aravajärjestelmän ja myöhemmin ARAn toimintaa ovat sävyttäneet perustamisesta alkaen sosiaaliset tavoitteet. Tämän vuoksi sen rahoituksella on erityiset ehdot, jotka rajoittavat asukasvalintaa, vuokrien suuruutta ja asunnon luovutusta (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012a). ARA- ja aravarahoitusta on käytetty vuokra-asuntojen, omakotitalojen, asumisoikeusasuntojen ja opiskelija- ja muille erityisryhmille suunnattujen asuntojen rakentamiseen. Lisätietoa ARAn toiminnasta on tietoruu-
dussa 3 ja ARAn historiasta tietoruu-
dussa 4.

Kun tarkastellaan vuoden 2011 ARA-tuettujen asuntojen vuokria verrattuna vapaarahoitteisten asuntojen vuokriin, huomataan, että niiden ero on suurin pääkaupunkiseudun kunnissa ja erityisesti Helsingissä. Sitä vastoin ARA-tuettujen ja vapaarahoitteisten asuntojen vuokrien ero oli erittäin pieni muussa maassa pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta. ARA-tuettujen asuntojen hintataso on kohtalaisen yhtenäinen koko Suomessa, niin pääkaupunkiseudun kunnissa kuin muualla maassa (ks. kuvio 6).



Kuvio 6. ARA-tuettujen ja vapaarahoitteisten asuntojen vuosivuokrat vuonna 2011. Lähde Tilastokeskus (2011).

Tietoruutu 3. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

ARAn ja sen edeltäjien tuella oli rakennettu yhteensä miljoona asuntoa 60 vuodessa vuoteen 2009 mennessä.

2010-luvulla noin puolet Suomen vuokra-asunnoista on rahoitettu ARA-lainoituksella ja sen edeltäjillä.

- Ympäristöministeriön ohjaama, sen päätöksiä toimeenpaneva organisaatio
- Myöntää yleishyödyllisyys -statuksia
- Tarjonnut erilaisia tukimuotoja historiansa aikana.

Perustehtävät:

Keskuksen tehtävänä on, jollei jossakin asiassa toimivallasta toisin säädetä:

- 1 huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta;
- 2 ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitettujen asuntokannan käyttöä sekä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta;
- 3 hoitaa asumista ja asuntomarkkinoita koskevia asiantuntijatehtäviä ja tietopalveluja sekä tehdä niihin liittyviä selvityksiä.” (Laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta 71/2007, 1 §.)

ARAn myöntämän tuen muotoja:

- korkotukilainat
- perusparannuslainat
- takauslainat
- investointiavustukset erityisryhmille
- käynnistysavustukset
- kustannus- ja laatuvalvonta
- kuntien tuet
- avustukset asuntojen korjaamiseen ja energiatalouden parantamiseen ja erityisryhmien asunto-olojen parantamiseen.

Rahoitus

- Rahoituslähteenä Aran tuille: budjettivarat ja Valtion asuntorahasto
- Rahoitus perustuu Valtion talouden kehyksiin sekä talousarvioon
- Rahoitus ARAn toimintaan kertyy vanhojen lainojen lyhennyksistä ja koroista (korkojen takausmaksuista) sekä toisinaan vanhojen lainojen jälleenmyymisestä, tyypillisesti ulkomaisille rahoituslaitoksille.

Korkotukilainat tukikeinona

Valtion ylläpitämä asuntotuotannon lainajärjestelmä, Arava-lainoitus, oli käytössä vuoteen 2007 asti. Tämän jälkeen tuki on myönnetty korkotukilainojen muodossa. Valtion korkotuen myöntäminen vuokra-asuntojen rakentamiseen aloitettiin 1980-luvun lopussa. ARA myöntää korkotukea lainalle, mutta itse laina haetaan rahoituslaitoksesta. Kuntarahoitus Oyj on rahoittanut viime vuosina valtaosan ARA-kohteista (Ahola 8.2.2013). Laina kattaa enintään 95 prosenttia vuokra-asuntokohteiden rakentamis-

hankinta- tai perusparannuskustannuksista, joiksi voidaan lukea tontin hankkiminen ja kunnallistekninen kuntoonpano. Asumisoikeusasuntokohteille laina kattaa enimmillään 85 prosenttia edellä mainituista kuluista. (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotuesta 604/2001, 1 § & 10 §; 21 §.)

Erityisryhmille suunnattujen kohtuuhintaisien ja käyttötarkoitukseltaan soveltuvien kohteiden rakennuttamiseen voidaan myöntää erityisryhmien investointiavustuksia. Erityisryhmiksi määritellään asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat, nuoriso, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, vammaiset henkilöt, muistisairaajat ja huonokuntoiset vanhukset. ARAn tilastoissa erityisryhmäasunnoiksi lasketaan vain ne kohteet, jotka ovat saaneet ARAn investointiavustusta erityisryhmille. Siten esimerkiksi alle 35-vuotiaille tai yli 55-vuotiaille suunnatut asunnot eivät ole välttämättä ARAn tilastoissa erityisryhmäasuntoja vaan normaaleja asuntoja. (Ahola 8.2.2013) Avustusta voi saada korkotukilainoitettaviksi hyväksytyistä kustannuksista tukiluokittain enintään 10, 25, 40 tai 50 prosenttia määräytyen siten, että tukea myönnetään sitä enemmän, mitä enemmän poikkeuksellisia ratkaisuja rakentamisessa sovelletaan. (Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi 1281/2004, 8 §; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013b.)

Investointiavustuksen myötävaikutuksella erityisryhmille suunnattuja kohteita voidaan rakennuttaa ilman rakennuttajan omaa alkupääomaa. Sen sijaan ei-erityisryhmille suunnattujen, ”normaalien”⁷ ARA-vuokra-asuntojen rakennuttamiseen tarvitaan vähintään viisi prosenttia rakennuttajan omaa alkupääomaa. Tämän vuoksi erityisryhmille suunnattujen kohteiden rakennuttamisessa ei ole yhtä isoa riskiä kuin ”normaalien” ARA-vuokra-asuntojen. Asumisoikeusasuntojen rakennuttamiseen ei myöskään vaadita rakennuttajan omaa alkupääomaa, sillä järjestelmään kuuluu, että rakennuttaja voi kerätä asukkailta enintään 15 prosenttia asumisoikeusmaksua lainoituksen perusteena olevasta kohteen hankinta-arvosta. (Laki asumisoikeusasunnoista 650/1990, 3 §.)

Korkotukilainan ominaisuuksiin kuuluu, että Valtiokonttori maksaa pankin tai jonkun muun rahalaitoksen myöntämän lainan koroista osan ARAn varoista, mikäli lainasaajan perusomavastuukorko ylittyy (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012b). ARA myöntää normaalikohteille

⁷ Tässä raportissa käsitteet ”normaali” ja ”kaikille avoin ARA-vuokra-asunto” viittaavat ilman kohderyhmärajoituksia vuokrattaviin ARA-tuettuihin asuntoihin, eli ei-erityisryhmille suunnattuihin ARA-vuokra-asuntoihin. Käytännössä kuitenkin ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnassa huomioidaan tulot ja sovelletaan tarveharkintaa.

korkotukea tavallisesti 3,4–4 prosentin omavastuukorolla. Määräajaksi vuoteen 2014 asti on tarjolla poikkeuksellisen alhainen omavastuukorko, 1,7 prosenttia normaaleille ARA-vuokra-asunnoille. Sen sijaan erityisryhmien kohteille korkotuen omavastuukorko on 3,4 prosenttia lainasta. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013a, 6) Omavastuuosuuden pienentäminen ei kuitenkaan ole toistaiseksi lisännyt ”normaalien” ARA-vuokra-asuntojen rakennuttamista vallitsevassa rakennusalan suhdannetilanteessa, koska korot ovat olleet niin alhaalla, että omavastuuosuus ei ole ylittynyt. (Aho 14.1.2013.)

Korkotukilainojen ehdot ovat erilaisia eri kohteille, joten myös korkotuki vaihtelee kohdekohtaisesti. Koska korot ovat olleet alhaalla, tuen määrä on pienentynyt selvästi: vuonna 2001 tukea maksettiin 120 miljoonaa euroa vuodessa, mutta vuonna 2011 enää 20 miljoonaa euroa vuodessa (Tilastokeskus 2012). Vuoden 2009 jälkeen korkotuki ei ole juurikaan hyödyttänyt uusia kohteita, koska niiden lainakorot ovat olleet pääsääntöisesti alle korkotukitason (Ahola 8.2.2013).

Korkotuetut kohteet eivät ole siis hyötäneet taloudellisesti siitä, että ovat sitoutuneet toimimaan yleishyödyllisinä rakennuttajina. Yleishyödyllisyysstatus on voinut auttaa niitä saamaan kunnalta sellaisen vuokratontin, jota ei luovutettaisi markkinahintaiselle kohteelle. Lisäksi yleishyödyllisen kohteen rakentamisessa on ollut se etu, että tulevaisuus on taloudellisessa mielessä vähemmän epävarma kuin kohteille, joilla ei ole korkotukipäätöstä. Jos korot nousevat, ARA-tuettujen kohteiden koroilla on korkotukisopimuksen ansiosta korkokatto.

Korkotuen lisäksi valtio on maksanut investointiavustuksia erityisryhmien asunnoille (110 miljoonaa euroa/vuosi vuodesta 2009 alkaen) ja käynnistysavustusta, jota on voinut saada 10.000 euroa/asunto koko maassa välillä 2009–2010 ja 10–15 000 euroa/asunto Helsingin seudulla välillä 2009–2011. Käynnistysavustus on koskenut uusia normaaleja ARA-vuokra-asuntoja ja asumisoikeusasuntoja. (Ahola 8.2.2013.)

Vuoden 2002 alusta alkaen korkotukiasuntojen vuokranmäärityksessä on noudatettu omakustannusperiaatetta, eli vuokratulot saavat kattaa rakennuttamisen ja kiinteistöjen sekä rakennusten ylläpidon (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010; Ympäristöministeriö 2010). Korkotuen ehdot ovat vaihdelleet hyvinkin paljon eri aikoina. Rajoitusaika on lainaajan pituinen, ja se on vaihdellut 20–40 vuoden välillä. Eräillä kohteilla on lisäksi 10 vuoden pituinen jatkorajoitusaika. Jatkorajoituskohteita on käytettävä edelleen vuokra-asuntoina, mutta niiden asukasvalintakriteereitä on lievennetty ja vuokranmääritys on vapaa.

Vuosina 2009–2010 myönnettiin 10 vuoden välimallin korkotukia, joiden osalta mahdollistettiin asunnon tai talon vapauttaminen velvoitteesta käyttä sitä vuokra-asumiseen, jos laina on maksettu 5 vuoden kuluessa takaisin. Muita rajoituksia, esimerkiksi asukasvalintaa koskien, ei sen sijaan ole asetettu. Tukimuodolla pyrittiin pitämään yllä asuntorakentamista ja asuntoalan työllisyyttä vaikeassa suhdannetilanteessa. Näin pyrittiin myös edistämään alun perin vapaarahoitteisiksi tarkoitettujen asuntojen rakentamista, joiden rahoitus oli jäissä heikon kysynnän ja voimakkaan taloudellisen epävarmuuden vuoksi. Välimallin tarkoitus oli vauhdittaa omistusasunnoiksi tarkoitettujen kohteiden rakentamista vuokra-asunnoiksi. Välimalli mahdollisti myös osaomistusasuntojen rakentamisen, mutta niiden osuus jäi vähäiseksi. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2011a; Ahola 8.2.2013) Välimallin korkotuki lisäsi alkavien rakennusprojektien määrää myöntövuosina, mutta määrä kuitenkin vähentyi huomattavasti vuonna 2011. Helsingin kaupunki ja ARA määrittelevät välimallin korkotuella tuotetut asunnot vapaarahoitteiseksi asuntotuotannoksi, vaikka ne ovatkin saaneet ARA-tukea (Randell 26.4.2012; Ahola 8.2.2013).

ARAN toiminta ei keskity yksinomaan rakentamisen rahoituksen tukemiseen. Sen lisäksi ARA tarjoaa mahdollisille rakennuttajille ohjausta valtion tukemassa tuotannossa painotetuista asumisen laatuun liittyvistä kysymyksistä, kuten tarpeellisista ja toimivista tila- ja varusteratkaisuista, esteettömyydestä ja energian säästämisestä. Se varmistaa, että hakijalla on tarvittavaa rakennuttamiskokemusta ja että asuntokohteilla tulee olemaan kysyntää paikkakunnalla. Kysyntä varmistetaan yhteistyössä kyseisen kunnan kanssa, joka toimittaa ARAlle tiedot kunnan asuntomarkkinoista ja uusien asuntojen tarpeesta. Kohteen vuokrahinta muodostuu omakustannusperiaatteen avulla, mutta ARA säätelee myös rakennuskohteen hintaa, sillä se voi olla hyväksymättä liian kalliita urakkatarjouksia. Pääkaupunkiseudulla on ollut tilanteita, joissa valmiita suunnitelmia ei ole voitu toteuttaa, sillä urakkatarjouksia ei ole tullut ollenkaan tai ne ovat olleet niin kalliita, ettei ARA ole hyväksynyt niitä. (Aho 14.1.2013; Aho 26.4.2013.)

Lisäksi ARA valvoo, että tuettavien kohteiden toteuttamisessa noudatetaan korkotukilakia, ARAn päätöstä ja sen asettamien ehtojen mukaisesti. Rakennuttajat joutuvat palauttamaan osan tuesta, jos rakentaminen on tullut edullisemmaksi kuin suunnitteluvaiheessa on arvioitu. Lisäksi muutamassa yksittäistapauksessa ARA on joutunut puuttumaan rakennuttajan toimintaan, ja osa tuesta on jouduttu maksamaan takaisin. Tällöin

on ollut kyse esimerkiksi siitä, ettei rakennuttaja ole noudattanut sovittuja asukasvalintoja. (Aho 14.1.2013.)

Kunnat ovat yksi ARAn tärkeimmistä asiakkaista ja sidosryhmistä. Kuntien omistamat yhtiöt omistavat noin 60 prosenttia ARA-rakennuskannasta. Kuntien tehtävänä on arvioida haettujen rakennushankkeiden tarvetta, tehdä päätös puoltamisesta ja antaa lausunnot erityisryhmien hankkeista. Kuntien vastuulla on valvoa valtion tukemien vuokratalojen vuokrien määrittystä ja asukasvalintoja. Lisäksi kuntien tehtävänä on huolehtia asunnontarvitsijoiden ja vuokratalojen omistajien ohjauksesta ja neuvonnasta. Aravavuokra-asuntojen rakentamisessa oli pitkään aluepolitiikan henkeä, mutta tilanne on muuttunut olennaisesti, kun rakentamisen tarve on jatkunut lähinnä muutamalla kasvukeskusalueella. (Syrjänen 2012, 26.)

Tietoruutu 4.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen historia

Asuntorakennustuotannon valtuuskunta (Arava) perustettiin vuonna 1949. Sen tehtävänä oli järjestää halpakorkoisia lainoja lisäämään asuntotuotantoa. Lainaa myönnettiin niin julkisille toimijoille, gryndereille, yhteisöille kuin yksityishenkilöille. Sodan jäljiltä Suomessa oli huutava asuntopula muun muassa siksi, että noin 400 000 Karjalan siirtolaista piti asuttaa. Lisäksi pommituksissa oli tuhoutunut asuntoja. Aravajärjestelmän avulla saatiin nopeasti tuotetuksi suuri massa asuntoja. Aravatuella rakennettavilla asunnoilla oli suuri osuus koko maan asuntotuotannosta jälleenrakennuttamisen aikaan – 1950-luvulla noin kolmasosa vuosittaisesta 30 000 asunnon rakentamisesta toteutettiin Aravan rahoituksella. Asuntorakentamisen vauhti kasvoi 1960-luvulla, ja 1970-luvulla vuosittainen tahti nousi 50 000 asuntoon. Vuosikymmenen lopulla kaksi kolmasosaa asunnoista oli jo aravarahoitteisia.

Asuntohallitus perustettiin vuonna 1966 valvomaan, ohjaamaan ja edistämään aravatuella toteutettavaa rakentamista sekä myöntämään asumistukia. Asuntohallituksen lakkautuksen jälkeen 1993 osa tehtävistä siirtyi Valtion asuntorahastolle ja osa ympäristöministeriölle, Kansaneläkelaitokselle (asumistuki) ja Valtiokonttorille (asuntolaina-asiat). Valtion asuntorahasto toimi vuosina 1993–2007, ja se myönsi aravalainoja vuokra-asuntotuotantoon sekä korkotukilainoja vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, peruskorjaamiseen ja hankintaan. Lisäksi se myönsi erilaisia tuotantotukia ja valvoi omistusasuntolainojen valtioneuvostonjärjestelmää.

Vuonna 2008 tehtäviä jatkamaan tuli niitä edelleen hoitava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, joka toimii ympäristöministeriön alaisuudessa. Sen tehtäviin kuuluvat asuntotuotantoa varten otettujen lainojen valtioneuvostonjärjestelmän myöntäminen, yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen toiminnan valvonta ja näiden asutuskannan käytön ohjaus ja valvonta, asuntomarkkinatiedon kerääminen ja analysointi sekä kehitystyö muun muassa kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi. Vuonna 2010 ARA-vuokra-asutuskanta kattoi noin 410 000 asuntoa, joissa asui noin 700 000 ihmistä. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2011b; Syrjänen 2012, 20–25.)

3.4 Yleishyödyllisyysmäärittely asuntopoliitiikan välineenä

ARA-asuntoja omistavia yleishyödyllisiksi nimettyjä yhteisöjä oli 540 kappaletta vuonna 2012. ARA-tuetusta asuntokannasta noin 30 prosenttia on yleishyödyllisten yhteisöjen omistuksessa, loput käytännössä kuntien omistuksessa (Ympäristöministeriö 2010, 21). Ehtona korkotukilainan myöntämiselle muille kuin kuntien yhtiöille on, että ARA nimeää hakemuksesta yhteisön yleishyödylliseksi yhteisöksi. Tällöin ARA tutkii yhteisön perustajien, luottamushenkilöiden, omistajien taustatiedot ja varmistaa, että yhteisö täyttää arava- ja korkotukilakien mukaiset yleishyödyllisyyden vaatimukset (Asumisen rahoitus- kehittämiskeskus 2012c).

Kaikki kolmannen sektorin toimijat eivät siis täytä valtion tukemalta vuokra-asuntoyhteisöltä edellytettyjä yleishyödyllisyyden edellytyksiä, vaikka niiden toiminta olisikin yleishyödyllistä muun lainsäädännön perusteella. ARAn tuen luokittelun yhteydessä yleishyödyllisyys ei ole organisaation toiminnan keskeinen piirre vaan kertoo siitä, että yleishyödyllisen statuksen saanut organisaatio sitoutuu ARAn asettamiin ehtoihin. Yleishyödyllisyydestä säädetään laissa ja määräaikaaisilla kohdekohtaisilla käyttö- ja luovutusrajoituksilla. Lain tarkoituksena on säädellä omistajayhteisön toimintaa, kun taas kohdekohtaisilla rajoituksilla säädellään asuntojen käyttöä. Kuntien ja julkisyhteisöjen toimintaa säännökset koskevat vain tuoton tuloutuksen osalta, sillä niiden on toimittava joka tapauksessa yleishyödyllisyys säännösten sisältöä vastaavilla periaatteilla. (Ympäristöministeriö 2010, 8.)

ARAn nimeämien ja valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavien yhteisöjen yleishyödyllisyyttä (ks. tietoruutu 5) ei tule sekoittaa aatteelliseen yleishyödyllisyyteen, joka määritellään tuloverolaissa (ks. tietoruutu 6). Yleishyödyllisyyslain määritelmässä ei oteta kantaa yhteisön aatteellisuuteen ja toiminnan ensisijaisiin tavoitteisiin, kun taas tuloverolaissa yleishyödyllisyydellä tarkoitetaan sitä, että yhteisö toimii ”yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi” ja että toiminnan ensisijaisena tavoitteena ei ole voiton tavoittelu. ARAn rahoituspäällikön mukaan nämä kaksi yleishyödyllisyysmääritelmää sekoittuvat toimijoiden keskuudessa ja useat mieltävät, että tuloverolain tai vain yhteisön omien sääntöjen mukainen yleishyödyllisyys tai olisi riittävä myös ARAn tarpeisiin (Aho 14.1.2013).

Tietoruutu 5. Yleishyödyllisyyslainsäädäntö

Yleishyödyllisyyslainsäädännön tavoitteena on turvata tuen oikea kohdentuminen asukkaiden eikä yhtiöiden hyödyksi, omistajien toiminnan säilyttäminen terveellä pohjalla ja kilpailun vääristymisen estäminen. Yleishyödyllisyyden kriteereistä säädetään laissa ”vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta” (604/2001). Laissa esitetään, että yhteisön toimialana tulee olla vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakennuttaminen, hankkiminen ja vuokraaminen sosiaalisin perustein tai tarjoaminen ”käytettäväksi asumisoikeusasuntoina tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin”. Lisäksi edellytetään, että asunnot ovat julkisesti haettavia.

Laissa säädetään, että yhteisö ei saa tulouttaa (eli ottaa tuottoa ulos yhtiöstä) omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton. Valtioneuvosto säätää kulloinkin voimassa olevan enimmäistuottoprosentin, joka oli vuonna 2010 8 prosenttia. Käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuvia asuntoja tai niiden osakkeita saa luovuttaa vain asunnossa asuvalle vuokralaiselle tai yhteisölle, jonka toimialaa vuokra-asuntojen tarjoaminen on. Muille toimijoille niitä voidaan luovuttaa vain, jos kyseisen tyyppisellä vuokra-asunnolla ei ole kysyntää alueella tai muusta painavasta syystä.

Yhtiön tulee järjestää omistus siten, että vuokrien ja käyttövastikkeiden tasaus on mahdollista, eikä yhtiö ”järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu”. Yhteisö ei saa ottaa muuhun kuin yleishyödylliseen toimintaan ja toimialaansa ylittääkään liittyviä riskejä, eikä se saa antaa lainaa tai vakuutta muille kuin yleishyödyllisiksi nimetyille yhteisöille. Poikkeuksena on, jos samaan konserniin kuuluva yhteisö ottaa lainaa ja sijoittaa yleishyödyllisen yhteisön vuokra-asuntojen hankkimiseen tai rakennuttamiseen. Yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena. (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 604/2001, 24 §.)

Tietoruutu 6. Yleishyödyllisyys tuloverolaissa

Yleishyödyllisen yhteisön määritelmä on tuloverolaissa (Tuloverolaki 1535/1992, 22 § & 23 §). Säännöksen mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos

1. ”se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;
2. sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin;
3. se ei tuota toiminnallaan yhteisöön osalliselle taloudellista etua osinkona, voittoa-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.”

Kaikkien kolmen edellytyksen tulee täytyä, jotta yhteisöä voidaan pitää yleishyödyllisenä. Yhteisön sääntöjen sekä myös yhteisön tosiasiallisen toiminnan tulee täyttää nämä edellytykset. Arviointi edellytysten täyttymisestä tehdään kokonaisarviointina verovuosiakohtaisesti. Yhteisö voi olla yleishyödyllinen sekä verotuksen että asuntotuotannon näkökulmasta, mutta tällöin yhteisön on täytettävä kummankin lainsäädännön vaatimukset. Kiinteistöstä saatava tulo tosin luokitellaan verotuksessa pääasiassa veronalaiseksi tuloksi, minkä takia vuokra-asunnoista tulee yleensä kuitenkin maksaa veroa. Yhteisön muu toiminta voi sen sijaan olla yleishyödyllistä toimintaa. Joissakin tapauksissa vuokraaminen voidaan katsoa verovapaaksi joidenkin yleishyödyllisten yhteisöjen kohdalla. (Ympäristöministeriö 2010, 13.)

3.4.1 Yleishyödyllisyyslakia tarvittiin muuttuneessa tilanteessa

Yleishyödyllisyyslaki astui voimaan vuoden 2000 alussa. Voimaantulleisiin säännöksiin sisältyviä yleishyödyllisyyden periaatteita oli noudatettu valtion myöntämissä tuissa aina. Ne olivat kuitenkin luonteeltaan epävirallisia, molempien osapuolien hiljaisesti hyväksymiä ”herrasmiessopimuksia”. Lain tasolla olivat voimassa vain kohdekohtaiset määräaikaisten rajoitukset. Yleishyödyllisyyden tavoitteet toteutuivat pääsääntöisesti hyvin tällaisella sääntelyllä 1990-luvulle asti. (Ympäristöministeriö 2010, 8–9.)

1990-luvulla osa yleishyödyllisistä yhtiöistä alkoi kuitenkin muuttaa luonnettaan. Suurille omistajayhtiöille oli kertynyt huomattava asunto- ja varallisuusmassa. Yhtiöiden vanhat, perustaltaan sosiaaliset toimintatavat olivat muutoksessa, ja samaan aikaan osa yhtiöistä alkoi laajentaa toimintaansa ja suunnitteli listautuvansa pörssiin. Yhtiöt osoittivat kiinnostusta valtion tuilla syntyneen varallisuuden käyttämiseen muuhun kuin niihin tarkoituksiin, joihin tuki oli myönnetty. Tukien avulla kertynyttä varallisuutta uhkasi vuotaa vapaille markkinoille, mikä olisi saattanut vääristää kilpailua. Yhtiöillä oli vielä tuolloin mahdollisuus sulauttaa ja jakaa yksittäisiä vuokrataloyhtiöitä sillä seurauksella, että niiden varallisuus olisi siirtynyt muille yhtiöille kuin sille, jolle tuki oli myönnetty. Taloudellisissa vaikeuksissa olevat vuokratalot oli mahdollista koota erikseen muusta asuntokannasta. Vuokratalojen ylijäämän käyttöä ei myöskään säädelty vielä tuolloin. (Emt.)

Kaiken kaikkiaan käsillä oli tilanne, jossa kohdekohtaiset rajoitukset eivät enää riittäneet turvaamaan valtion tukien avulla kertyneen varallisuuden ohjautumista siihen tarkoitukseen johon tuet oli myönnetty, eli sosiaalisin perustein valittujen asukkaiden hyödyksi (emt.). Yleishyödyllisyyslainsäädäntö (tietoruutu 5) johti siihen, että laajemmin rakennuttajatehtäviä tarjoavien yhteisöjen oli perustettava vuokra-asuntojen omistamisesta erillinen rakennuttamisyritys. (Ympäristöministeriö 2010, 8–9) Sitä ennen toimijat olivat tuottaneet itselle ja muille tahoille vuokra-asuntoja saman yhteisön sisällä. Yleishyödyllisyys säännösten myötä ryhdyttiin perustamaan erillisiä yhtiöitä muun muassa rakennuttamis- ja kiinteistönhuoltotehtäville. Eri toimintojen eriyttäminen on perusteltua yleishyödyllisyyden selkeyttämisen lisäksi myös taloudellisten riskien näkökulmasta. (Aho 26.4.2012.)

3.4.2 Yleishyödyllisyyskentän monimuotoinen toimijakunta

Ympäristöministeriön raportissa (2010) esitetään, että yleishyödylliset yhteisöt voidaan jakaa pääpiirteissään kahteen ryhmään: perinteisiin yleishyödyllisiin ja enemmän markkinaehtoisesti orientoituneisiin toimijoihin. Ensimmäiselle ryhmälle on luonteenomaista, että toimijat ovat suurimmaksi osaksi pieniä ja että ne tuottavat paikallisesti asuntoja jollekin erityisryhmälle. Suurin osa yleishyödyllisistä rakennuttajayhtiöistä kuuluu tähän ryhmään. Toiseen ryhmään puolestaan kuuluvat suurimmat toimijat yleishyödyllisten yhtiöiden joukosta. Näiden konsernien emoyhtiöt ovat julkisia osakeyhtiöitä, jotka toimivat markkinaorientoituneesti, eikä niiden toiminta-ajatus perustu yleishyödyllisyyteen samassa mitassa kuin ensimmäisen ryhmän yritysten. Nämä toiseen ryhmään lukeutuvat yhtiöt eroavat kuitenkin toisistaan: joidenkin yhteiskuntavastuu on huomattavasti toisia toimijoita korkeampi. Pörssiin listautumisen aikeita on esiintynyt joillakin emoyhtiöistä. Tämä on saattanut luoda yleishyödyllisessä tytäryrityksessä ponnekkua muutoksen ajamisessa yleishyödyllisyssäännöksiin, koska pörssiin listautuessa konsernin yleishyödyllisen osion omaisuus arvotetaan nollassa. Suurten toimijoiden ryhmään kuuluvat Sato Oyj ja Avara Suomi Oy ovat lopettaneet yleishyödyllisten kohteiden rakentamisen kokonaan. (Ympäristöministeriö 2010, 21–22) Yleishyödylliset yhteisöt tuottavat asuntoja omakustannusperiaatteella (ks. tietoruutu 7), mistä johtuen kaikki yleishyödylliset yhteisöt tuottavat asuntoja samalla katteella.

ARA-kohteiden hintojen määrittymiseen vaikuttaa se, että rakennuttajalla on oikeus tasata vuokria kohteiden kesken, jolloin se voi nostaa vuokria haluamissaan kohteissa. Tasauksen taustalla olevan lainsäädännön tarkoituksena on taata kokonaisuuden mielekäs hallinta. Sen avulla esimerkiksi muuttovoittokunnassa voidaan pyytää enemmän vuokraa, jotta muuttotappioalueen vuokrat eivät kohoaisi aivan kohtuuttomasti (Syrjänen 2012; Ympäristöministeriö 2010). Vuokrien tasauksen toimenpide oli ARA-tuetun Helsingin Viikin kohteen vuokra-asuntojen suurien neliöhintojen taustalla, mikä nostatti paljon julkista keskustelua ARA-tukien kohdentumisesta (Salmela, 2012d).

Yleishyödyllisyssäännöksistä on käyty jatkuvaa keskustelua niiden voimaantulon jälkeen. Ympäristöministeriön yleishyödyllisyysraportissa kuvataan, että raporttia varten laaditun selvityksen mukaan suhtautuminen yleishyödyllisyysperiaatteisiin vaihteli rakennuttajien keskuudessa. Osa yleishyödyllisistä rakennuttajista piti yleishyödyllisyssäännöksiä

Tietoruutu 7. Omakustannusperiaate

ARA-asunnon vuokran suuruuden määräytymistä kutsutaan ”omakustannusperiaatteeksi”. Laissa määritellään, että vuokratuloilla saadaan kattaa asuntojen rahoitus sekä hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot, joita ovat muun muassa kiinteistöjen ja rakennusten ylläpito ja perusparannus. Lisäksi vuokramenoilla saadaan kattaa omistajalle lain mukaan kuuluvia velvoitteita ja indeksitarkistus. Lain mukaan omistaja voi tasata ARA-vuokra- ja asumisosoikeusasuntojen vuokria. Kunta on velvoitettu valvomaan ”enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista” (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisosoikeustalolainojen korkotuesta 204/2001, 13§ (83/2003)). Asukasvalinta on säädelty lailla siten, että valinnassa on huomioitava hakijan ruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Etusijalle tulee asettaa asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. (Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisosoikeustalolainojen korkotuesta 204/2001, 11b § [18.8.2006/716]). ARA-järjestelmään ei kuulu asukkaiden tulotason tarkastus sen jälkeen, kun asunto on myönnetty.

Yleishyödyllisyyslaki vaikuttaa siten, että koko yleishyödyllisen yhteisön omaisuus on tuoton tuloutusta koskevien säännösten piirissä. Tuoton tuloutusta käsittelevät säännökset eivät kuitenkaan koske ennen 1.1.1980 muodostettua aravalainoitettua asuntokantaa. Tämän vuoksi yleishyödyllistä asuntokantaa koskevat eri säännökset, ja ”vanhaa kantaa” omistavat toimijat ovat oikeutettuja tulouttamaan tuottoa vapaasti. (Ympäristöministeriö 2010, 10.)

Käytännössä omakustannusperiaate mahdollistaa monenlaisia toimintatapoja. Suurimmat erot toimijoiden perimien vuokrien välille syntyvät vuokrien tasauksen, korjausten rahoituksen sekä korjauksiin varautumisen periaatteista. (Tähtinen 14.1.2013.)

tarpeellisina, osa taas kritisoi niitä rajoittavuudesta. (Ympäristöministeriö 2010, 26–27) Pohdintaa ovat aiheuttaneet muun muassa yleishyödyllisyyden määritelmä, vuokratasaus, omakustannusvuokra, asuintalovaraus ja voitonjakorajoite. Poistot, vuokrien tasaukset ja asuintalovaraukset ovat mahdollistaneet voittoiset tilinpäätökset. Jotkut toimijat ovat osoittaneet tyytymättömyyttä nykyisen aravalainsäädännön niitä sääntöjä kohtaan, jotka rajoittavat pääoman tuoton suuruutta. Siksi osa toimijoista ei enää koe ARA-vuokra-asuntojen tuottamista houkuttelevaksi. (Syrjänen 2012, 25.)

Koska yleishyödyllisiä toimijoita on monenlaisia, osa niistä haluaa erottautua ”aidosti yleishyödyllisenä rakennuttajana” (yleishyödyllisyyskäsitteen monet määritelmät on tiivistetty tietoruutu 8:ssa). Tällaisen kannan edustajat korostavat, että niiden toiminta ei rajoitu vain ARA:n ehtoihin, vaan ne noudattavat yleishyödyllisyyttä muillakin tavoin. Toimijat muun muassa tuottavat monenlaisia asumista tukevia palveluita. Esi-merkkeinä ovat asumisen neuvontapalvelut, harrastukset ja S-asuntojen ”sosiaalisen isännöinnin” malli.

Yleishyödyllisyyttä korostetaan myös erilaisilla kunniamerkeillä. Suomalaisen työn liitto on lanseerannut Yhteiskunnallinen yritys -kunniamerkin. Se myönnetään toimijalle, joka tavoittelee etupäässä yhteiskunnallista hyvää ja pyrkii ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. Yhteiskunnallisen yrityksen voitonjaon tulee olla rajoitettua ja liiketoiminnan vastuullisella pohjalla. Myös organisaation työntekijöiden työhyvinvointiin kiinnitetään huomiota. (Suomalaisen työn liitto 2013) Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä (2011, 9) on määritelty, että yhteiskunnallinen yritys käyttää vähintään puolet saavuttamastaan voitosta tavoitteensa ja toiminta-ajatuksensa edistämiseen sekä toiminnan kehittämiseen. Setlementtiliitto ry:n rakennuttajayritykselle, S-asunnoille, on myönnetty tämä merkki vuonna 2012.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestöt ovat puolestaan perustaneet vuonna 2010 Reilu Palvelu ry:n. Yhdistys jakaa Reilun palvelun merkkejä järjestöpohjaisille toimijoille. Merkin myöntämisen kriteereissä korostuu vastuullisuus (taloudellinen, ympäristö- ja sosiaalinen vastuu) ja palvelun laatu. Taloudellisen vastuun osalta on määritelty, että yrityksen tulee käyttää voitto toimintansa kehittämiseen ja yleishyödylliseen toimintaan suhteessa järjestöomistuksen määrään. Palvelun laadun määritelmässä korostuu laadunhallinta sekä asukasosallistuminen toiminnan suunnittelussa ja muodollisesti päätöksenteossa. (Reilu Palvelu ry 2013) Yleishyödyllisistä rakennuttajista Nuorisotasuntoliitto on Reilun palvelun yhdistyksen perustajajäsen. Kyseisen yhdistyksen edustaja on muotoillut, että Reilun palvelun merkki lupaa enemmän kuin Yhteiskunnallisen yrityksen kunniamerkki, sillä Reilun palvelun merkin saaneet yrittäjät käyttävät yleishyödyllisiin tarkoituksiin enemmän kuin puolet voitosta (Joensuu 26.4.2012).

3.4.3 Rajoituksista vapautuneen asuntokannan hinnat eivät ole merkittävästi karanneet

Koska ARA-järjestelmään kuuluu, että rajoitukset ovat voimassa lainanmaksuajan, osa asuntokannasta ikään kuin muuttaa statustaan sosiaalisesta vuokra-asumisesta sääntelemättömään asuntokantaan. ARA-asuntokannan rajoituksista vapautuminen alkoi suuressa mittakaavassa 1990-luvun alkupuolella, kun 1970-luvulla rakennetun massiivisen rakennuskannan rajoitukset alkoivat poistua. Vapautuksia sääntelystä on myös myönnetty vajaakäytössä olevalle ARA-asuntokannalle. Vuoteen 2010 mennessä rajoituksista oli vapautunut yhteensä 73 000 asuntoa. Vuoteen 2020 mennessä rajoituksista tulee vapautumaan tavallisia (sekä korkotuki- että aravalaina-) vuokra-asuntoja yhteensä noin 73 000, mikä

Tietoruutu 8. Yhteishyödyllisyys-käsitteen monet määritelmät

• ARAn määrittely (perustuu lakiin)

- ARA myöntää yleishyödyllisyysstatuksen, joka on edellytyksenä sille, että yhteisölle voidaan myöntää ARAn tukia

Yleishyödyllisten rakennuttajien toimijakenttä:

1. ”Perinteiset yleishyödylliset toimijat” (järjestöpohjaiset toimijat). Osa näistä toimijoista haluaa korostaa, että toiminta ei rajoitu ainoastaan ARAn ehtoihin, vaan ne haluavat erottautua ”aidosti yleishyödyllisinä” toimijoina
2. Markkinavoittoa tavoittelevat toimijat. Osa toimijoista kannattaa yleishyödyllisyysäännösten löysentämistä
3. Kunnalliset toimijat

• Tuloverolain määritelmä

- Yleishyödyllinen yhteisö toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi
- Sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin
- Se ei tuota toiminnallaan yhteisöön osalliselle taloudellista etua

UUDET MÄÄRITELMÄT

• Yhteiskunnallinen yritys

- Suomalaisen työn liitto, nimesi vuonna 2012 ensimmäiset 11 yhteiskunnallista yritystä
- Myönnetty S-asunnot Oy:lle
- Yhteiskunnallinen yritys tavoittelee ensisijaisesti yhteiskunnallista hyvää, ja tämän lisäksi myös voittoa (vähintään puolet voitosta kanavoidaan yleishyödylliseen toimintaan).

• Reilun palvelun merkki

- Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen muodostama Reilu Palvelu ry jakaa Reilun palvelun merkkejä yrityksille, jotka täyttävät tietyt kriteerit, joissa korostuu vastuullisuus jto ry yksi perustajajäsenistä
- Palvelutoiminnan ja -tuotannon taloudellinen tulos palautuu kokonaisuudessaan sekä yrityksen oman toiminnan kehittämiseen että kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen.

→ Tarvitaanko uusi ARAn hyväksymä status ”erityisyleishyödyllinen rakennuttaja” aidosti yleishyödyllisille toimijoille, joille myönnettäisiin enemmän tukea kuin markkinaperustaisesti toimiville rakennuttajille?

muodostaa 23 prosenttia vuoden 2010 tavallisesta ARA-vuokra-asunkannasta. Pääkaupunkiseudulla vapautuu vuoteen 2020 mennessä noin 26 000 asuntoa. Kannan vähenemiseen on puututtu seudun ja valtion välisellä asunto- ja tonttitarjonnan lisäämistä koskevalla aiesopimuksella, jossa on sovittu esimerkiksi noin 26 000 ARA-vuokra-asunnon kaavoittamisesta vuoteen 2017 mennessä. (Valtiovarainministeriö 2011, 58–59.)

Asuntojen vapautuminen sääntelystä tarjoaa mahdollisuuden kasvattaa markkinahintaisten vuokra-asuntojen määrää eritoten pienillä paikkakunnilla, joilla vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja on usein ennestään niukasti. Kuitenkin rajoituksista vapautumiseen liittyy uhka kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnan huomattavasta vähenemisestä. Vuonna 2010 tehdyn tarkastelun mukaan neljäsosa vapautuneista vuokra-asunnoista oli muutettu omistusasunnoiksi. Sääntelystä vapautuneiden asuntojen vuokrat eivät olleet merkittävästi nousseet Vantaata lukuun ottamatta. Yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt eivät kuitenkaan lain määräysten vuoksi voi muuttaa vuokra-asuntojaan omistusasunnoiksi. Ei myöskään ole mahdollista, että asuntoja siirrettäisiin konsernin sisällä niin kauan, kuin yleishyödylliseksi nimetty yhtiö omistaa edes yhden ARA-vuokra-kohteen. (Mäki-Fränti ja Laukkanen 2010, 68–70.)

3.5 Kohtuuhintaisen asumisen nykytilanne

Yleishyödyllinen rakennuttaminen on murrosvaiheessa. Osa isoista toimijoista, Avara Oy ja Sato Oy, on lähtenyt alalta, ja toisten toimijoiden toiminnassa on havaittu ongelmia, jotka pakottavat alan tukijärjestelmää uudistumaan. Joidenkin toimijoiden mukaan yleishyödyllisyysäädöksiä tulisi löysentää, jotta ala houkuttelisi rakennuttajia. Toisaalta käydään keskustelua siitä, kuinka kannattavaa on tukea rakennushankkeita, jotka eivät tarjoa kohtuuhintaisia vaan markkinahintaisia vuokra-asuntoja.

ARA-vuokra-asuntojen vähydestä johtuva tilanne on vaikea erityisesti pääkaupunkiseudulla, sillä ARA-tuettuja asuntoja hakee yhä useampi, ja hakijoina oli vuoden 2012 lopulla yli 40 000 ruokakuntaa. Vaikka uusia asuntoja rakennetaan, ARA-tuettujen asuntojen määrä ei kasva. Tämä johtuu siitä, että vanhoja ARA-asuntoja vapautuu rajoituksista. Vuosina 2013–2014 asuntoja vapautuu rajoituksista pääkaupunkiseudulla noin 1 500 vuosittain. Vuonna 2019 poistuma tulee olemaan huipussaan, kun lähes 6 000 asuntoa vapautuu rajoituksista, eikä niiden asukasvalintaa enää säädelä. Helsingissä näitä asuntoja on yli 3 000. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013c.)

Vuosina 2010–2011 pääkaupunkiseudun kunnat ovat onnistuneet rakennuttamaan uusia, normaaleja ARA-asuntoja yli 1 000 asuntoa vuodessa, mutta vuonna 2012 kohteita aloitettiin vain 340. Samaan aikaan Helsingin ARA-tuettujen asuntojen hakijajoukko kasvoi 2 000 hakijalla, ja hakijoina oli 27 000 ruokakuntaa. Hakijoina olevista ruokakunnista 49 prosenttia oli erittäin kiireellisesti asunnon tarpeessa. (Emt.)

Yleishyödyllisen rakennuttamisen alaa tarkastellaan seuraavassa hyödyn-tään ARAn tukipäätöstilastoja vuodesta 2007 vuoden 2011 huhtikuun lop-puun. Näistä viimeaikaisista hanketukipäätöksistä melkein puolet (47 %) oli erityisryhmähankkeita, kun taas asumisoikeushankkeet ja normaaliit vuokra-asunnot muodostivat noin neljänneksen osuuden kumpikin. Tarkasteltaessa kohderyhmäjakaumaa rakennuttajatoimijoiden näkö-kulmasta, erityisryhmien asunnot erottuivat jälleen joukosta, sillä peräti 67 prosenttia toimijoista rakennutti erityisryhmäasuntoja (taulukko 3).

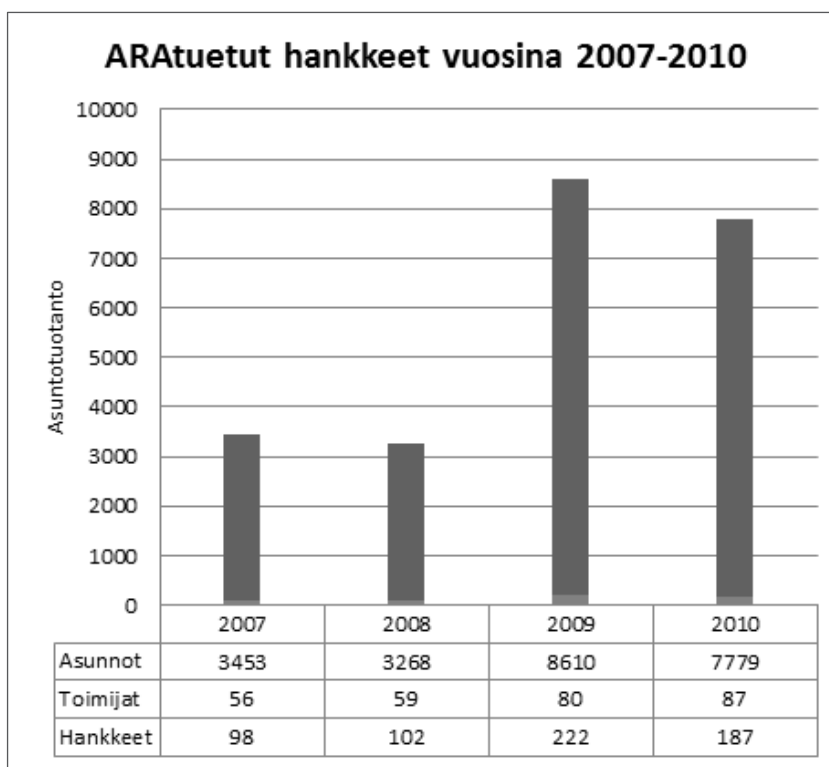
Taulukko 3. ARA-hankkeet välillä 2007–04/2011 kohderyhmän mukaan luokiteltuina.

	Hankkeet kpl (%)	Asunnot kpl (%)	Toimijat kpl (%)
Asumisoikeus	175 (26 %)	5 803 (23 %)	16 (7 %)
Erityisryhmien asunnot	313 (47 %)	12 543 (49 %)	154 (67 %)
Osaomistus	9 (1 %)	193 (1 %)	3 (1 %)
Vuokra-asunnot	171 (26 %)	6 939 (27 %)	57 (25 %)
Yhteensä	668	25 478	196⁸

ARAn tukimuotoja lisättiin vuonna 2009, kun yrityksille tarjottiin niin sanottua välimallin tukea, jonka ehdot olivat aiempaa löysemmät. Asunnot tuli pitää vuokratkäytössä ainoastaan 10 vuotta. Tämä lisäsi alan toimijoi-den määrää, sillä hankkeet olivat taloudellisesti aiempaa kannattavampia. Vuosina 2009–2010 aloitettiin 7 400 välimallin asuntokohteen rakenta-minen. Nämä kohteet eivät ole mukana tässä tarkastelussa. Esimerkiksi ARA ja Helsingin kaupunki eivät luokittele näitä kohteita tuetun asumisen vaan vapaarahoitteisiksi kohteiksi, koska ne ovat velvoitettu vuokratkäyt-töön vain kymmenen vuoden ajan. Samalla ajanjaksolla, vuodesta 2008 vuoteen 2009, myös perinteisten ARA-hankkeiden rakentaminen vilkas-tui ja toimijoiden määrä nousi jopa 19 prosenttia (kuvio 7).

Tässä tarkastelussa mukana ovat kaikkien kolmen sektorin toimijat. Toimijoihin palataan luvussa 4, jossa tarkastellaan erityisesti kolmannen sektorin toimijoita.

⁸ Yhteissummasta on poistettu päällekkäisyydet.



Kuvio 7. ARAn korkotukipäätöksen saaneet uudet asunnot vuosina 2007–2010 Suomessa.

Pääkaupunkiseudun kuntien saamat rahoituspäätökset jakautuvat niin, että Helsinki vastasi melkein puolesta hankkeista. Toimijamäärät heijastelevat asunto- ja hankemäärien suhteita (taulukko 4). Pääkaupunkiseudulla rakennuttavia toimijoita oli vuosina 2007–4/2011 yhteensä 27.

Taulukko 4. Pääkaupunkiseudun kuntien ARAn korkotukipäätöksen saaneet hankkeet vuosina 2007–4/2011.

Kunta	Hankkeet	Asunnot	Toimijat
Espoo	57	2 872	14
Helsinki	71	4 088	17
Vantaa	41	1 578	10
Yhteensä	169	8 538	27⁹

⁹ Yhteissummasta on poistettu päällekkäisyydet.

3.6 Asuntopolitiikan haasteet ja uudet avaukset

Seuraavaksi käydään läpi tutkimuksissa, selvityksissä, käsillä olevaa esiselvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ja asuntopolitiikkaan liittyvissä seminaareissa esitettyjä syitä sille, että pääkaupunkiseudulla on pulaa kohtuuhintaisista asunnoista. Lisäksi luvussa käydään läpi joitain esille tuotuja ehdotuksia tilanteen kehittämiseksi.

Asuntopolitiikka

Universalistisen asuntopolitiikan sijaan painotetaan omistusasumista ja erityisryhmien asumista

Suomessa harjoitettu asuntopolitiikka ei ole luonteeltaan universalistista, vaan toisaalta omistusasumisen ja toisaalta erityisryhmien tarpeita palvelevaa. Asumistukien ja kunnan vuokra-asuntojen ulkopuolella olevat matalapalkkaisten alojen edustajat kärsivät erityisesti siitä, että kohtuuhintaisia asuntoja on vähän tarjolla, ja valtio tukee omistusasumista enemmän kuin kohtuuhintaista asuntotuotantoa.

Asuntopula on muuttovoittokunnan ongelma

Asunnoista on puutetta muuttovoittokunnissa (kuten pääkaupunkiseudulla), mikä nostaa asuntojen hintoja. Tulijoita on enemmän kuin lähti-jöitä, ja asuntotuotannon vauhti ei pysy muuttoliikkeen perässä. Joissakin Euroopan kaupungeissa (kuten Berliinissä) asuntojen määrä on suuri ja hinnat pysyvät matalina sen vuoksi. Kohtuuhintaisen asuntotarjonnan onnistumisessa ei siis ole kyse yksinomaan onnistuneesta asuntopolitiikasta vaan erilaisista lähtötilanteista.

Rakentaminen

Korkea varustetaso ja rakentamisen normit

Uusissa ARA-rahoitteisissa asunnoissa on usein hyvä varustetaso, ja rakentamisen normit ovat kohonneet. Asemakaavasta juontuvat tasovaatimukset asunnoille ja elinympäristöille nostavat hintaa. Siten onkin ymmärrettävää, että rakentaminen maksaa enemmän ja vuokrahinnat ovat uusissa asunnoissa korkeampia kuin vanhemmissa, kunnoltaan ja varustetasoltaan heikommissa asunnoissa. (Syrjänen 2012, 41) Oman kulu-eränsä tuovat pysäköintinormit, joiden toteuttaminen nostaa kustannuksia huomattavasti.

Rakennusalan kilpailuintensiteetti on heikko

Kaavoituspolitiikka suosii suurrakennuttajia, sillä tarjolla on pääasiassa isoja kokonaisuuksia. Alan keskittyminen vääristää kilpailuasetelmaa ja vaikuttaa sitä kautta hintatasoon (Syrjänen 2012, 41).

Uusien toimijoiden vaikeata päästä rakennusalalle

Rakennusalan voimakas julkinen sääntely (Ahonen et al. 2008) vaikeuttaa uusien rakennusliikkeiden tuloa alalle. Rakentamisen monimutkainen lupaviidakko ja heikot tukipalvelut vaikeuttavat uusien yrittäjien ja oma-toimirakennuttajien siirtymistä rakennusalalle. Pääkaupunkiseudulla rakennushankkeet ovat olleet kolmen ison yrityksen, Skanskan, YIT:n ja NCC:n, hallinnassa.

Rahoitusmarkkinat

Rahoitusmarkkinat suosivat suurrakennuttajia

Rahoitusmarkkinat suosivat suurrakennuttajia. Esimerkiksi ryhmärakennushankkeisiin, jotka voisivat tarjota kohtuuhintaisia asumispalveluita, on vaikeata saada pankkilainaa. Myöskään valtion asuntotuotannon tukitoimia (ARA-tuet) ei uloteta ryhmärakentamiseen. Taustasyynä tähän on se, että ARA-tukimuodoissa ei ole käytettävissä omistusasuntojen ryhmärakentamiseen tarkoitettua rakennusaikaista rahoitusta. Säädökset, joiden mukaan ARA-tukea voi saada vain organisaatio, jonka pääasiallinen toiminta on ARAn tukemien vuokra-asuntojen omistaminen ja asuntojen vuokralle tarjoaminen sekä pienimuotoinen rakennuttaminen omaan omistukseen, ehkäisevät pienten monialaisten organisaatioiden tuen saantia. (Aho 14.2013; Aho 26.4.2013.)

Rakentaminen on suhdanneherkkää toimintaa

Rakennusalalla oli taantuma vuoden 2008 syksystä lähtien vuoden 2009 loppuun. Lyhyet korkotuet ovat lisänneet rakentamista, koska vapaarahoitteisella puolella on ollut kysyntää. Taantuma vei konkurssiin monia keskisuuria yrityksiä, ja jäljelle jäi vain muutama iso yritys ja hyvin pieniä yrityksiä, joiden kapasiteetti ei riitä isojen rakennushankkeiden hoitamiseen.

Tukimuotojen päivitystarpeet

Korkea omavastuuosuus muille kuin erityisryhmien ja asumisoikeuskohteiden toteuttajille

Suuri rajoittava tekijä rakennuttamisprosessiin ryhtymisessä kolmannen sektorin toimijalle on se, että ARAn myöntämässä korkotukilainoituksessa

– muille kuin erityisryhmille suunnatussa tai asumisoikeusasuntojen rakentamisessa – toimijalle koituu vähintään viiden prosentin omavastuuosuus. Rakennuttamisprojektissa tästä summasta kehkeytyy huomattavan suuri, jolloin rahoituksen löytäminen voi olla hankalaa. Sen vuoksi pienen toimijan on riskialtista ryhtyä hankkeeseen. Koska mainituissa erityisryhmien ja asumisoikeusasuntojen rakennutusprosesseissa korkotuki ja muut rahoituksen sekä tukien muodot (erityisryhmien investointiavustus ja asumisoikeusmaksu) yhdessä kattavat 100 prosenttia kuluista, näiden alojen toimijat korostuvat ARA-tukien hakijoiden keskuudessa. (Timo Tähtinen 31.10.2012.)

Kiinnostus valtion tukemaa asuntotuotantoa kohtaa hiipumassa

Osa suurista rakennuttajista (Sato Oy ja Avara Oy) on lopettanut kokonaan ARA-tuettujen asuntojen rakentamisen.

Omakustannushintaiset kohteet eivät aina kohtuuhintaisia

Osa pääkaupunkiseudun ARA-tuetuista asuntokohteista on vuokrahinnaltaan lähes markkinahintaisia. Tämä johtuu osaltaan yhtiöiden harjoittamasta vuokrantasauksesta, jonka seurauksena hintoja voidaan nostaa joillain seuduilla, jos niitä puolestaan alennetaan toisaalla. Kunnat eivät kuitenkaan harjoita vuokrien tasausta. Lisäksi kaava-asetukset voivat nostaa rakennuskustannuksia, mikä taas näkyy ARA-tuettujen asuntojen vuokrissa.

Kunnan haasteet

Tontteja on, mutta väärässä paikassa

Helsingin kaupungilla on tontteja usean vuoden rakennustarpeita vastaava määrä, mutta tontit vaihtelevat siinä suhteessa, kuinka nopeasti ja helposti niillä voidaan aloittaa rakentaminen. Rakennuttajien näkökulmasta rakennettavuudeltaan hankalat tontit eivät ole houkuttelevia. Lisäksi osa kaavoitetuista tonteista voi olla liian kalliita ARA-tuotantoon. Tällaisia ovat esimerkiksi Helsingin kallista perustustyötä, kuten paalutusta, vaativat tontit. Kunnan kaavoitustoimintaa on pidetty hitaana, ja Syrjäsen (2012, 43) mukaan osa kunnista myy tai vuokraa tontteja mieluummin kovan rahan tuotantoon kuin sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Segregaation ehkäisyyn ja asukasvalintaan liittyy ristiriitoja

Kaksi tärkeää asuntopoliittista tavoitetta, asuinalueiden segregaation hillitseminen ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjoaminen niitä eniten tarvitseville, ovat välillä ristiriidassa toistensa kanssa. Esimerkiksi ARA-asuntojen kohdistaminen entistä vahvemmin vähäosaisimmille väestönosille

on kiistanalainen kysymys. Valtiovarainministeriön toimeksiannosta ARA-asuntojen kohdentumista tutkineen kokoaman Tarmo-työryhmän tehtävänantoon kuului edistää sitä, että ARA-tuetut asunnot kohdentuisivat entistä enemmän asumistuen saajille. Osa työryhmän jäsenistä piti tätä tavoitetta kestävämmänä, sillä se lisäisi heidän mukaansa segregaaation vaaraa. Segregaation vaaran lisääntyminen perustuu siihen, että ARA-asuntojen kohdentaminen asumistuen saajille lisäisi vähäosaisten ja monin tavoin eri ongelmista kärsivien osuutta ARA-asunnoissa. Yhtäaikaaisesti se heikentäisi asuinaluetta tasoittavien väestönosien, kuten pienituloisien työssäkävien mahdollisuuksia päästä ARA-asuntoihin. (Valtiovarainministeriö 2011, 38–39.)

Todella kohtuuhintaista vai kaupunkikuvallisesti eheää?

Kaupunkikuvalliset asemakaavan sanelemat rakentamiseen liittyvän määräykset, kuten sisäänvedetyt parvekkeet ja viistot katot, nostavat rakentamisen kustannuksia (ks. tietoruutu 10 S-Asunnot Oy:n Kalasataman kohteesta). Vaparaohitteisten asuntojen hinta määräytyy markkinoilla, mutta valtion tukeman omakustannushintaisen asuntotuotannon vuokrahintoihin korkeat rakennuskustannukset siirtyvät suoraan. Toisaalta on pidetty tärkeänä, etteivät ARAn tukemat asuntokohteet erottuisi katukuvasta vähemmän laadukkaan ulkonäkönsä perusteella.

Kohtuuhintaisen rakennuttamisen uudet avaukset

Kun kohtuuhintaisia asuntoja ei ole tarjolla riittävästi, syytä on etsitty ARAn toiminnasta. ARAn myöntämiä tukia on pidetty tehottomina takamaan tarvittava määrä riittävän kohtuuhintaisia asuntoja. On esitetty myös kritiikkiä siitä, että asunnot eivät kohdistu sille ryhmälle kuin pitäisi (Syrjänen 2012). Ministeri Kiuru on asettanut selvitysmiehen tutkimaan ARAn toiminnan kehittämistä. Oikeustieteen tohtori Olavi Syrjänen toimi raportin toteuttajana (Syrjänen 2012; Ympäristöministeriö 2012a).

Syrjänen (2012) hahmottelee ”Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen” selvityksessään, että hintojen korkeuteen vaikuttavat asuntojen liian korkeat laatukriteerit. Hän ehdottaakin, että ARA luopuisi asuntojen hinta- ja laatuohjauksesta ja siirtyisi periaatteeseen, jonka mukaan vuokra-asuntohankkeet hyväksyttäisiin jatkossa asukkailta perittävän vuokran kohtuullisuuden perusteella. Lisäksi varmistettaisiin, että asuntojen omistaja noudattaisi tätä päättöstä asuntojen vuokrauksessa. Syrjänen esittää myös, että ympäristöministeriön olisi annettava tarkempia säännöksiä, joissa selkiinnytettäisiin

omakustannusperiaatetta, annettaisiin tarkempia säännöksiä vuokramäärityksestä, vuokrien tasauksesta, asuintalovarauksesta sekä valvon-
nasta. Yhdeksi ratkaisukeinoksi kohtuuhintaisten asuntojen vähyyteen
Syrjänen ehdottaa metropolialueen kuntien, valtion ja yritys-
elämän kes-
ken perustettavaa uutta yleishyödyllistä yhteisöä, jonka avulla rakenta-
mista voisi edistää (Syrjänen 2012, 22).

Asuntoministeri Krista Kiuru on peräänkuuluttanut uusia toimijoita
rakentamaan kohtuuhintaista asumista. Hän on ehdottanut valtion omis-
taman Kruunuasuntojen siirtymistä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon
(Sihto 2012). Säännöllisesti Helsingin kaupunginvaltuustossa esiin nou-
seva teema on Helsingin kaupungin oman rakennusliikkeen perustaminen.
Teeman selvittämisen yhteydessä on tullut esiin, että EU:n kilpailulain-
säädännön vuoksi rakennushankkeet tulisi joka tapauksessa kilpailuttaa,
eikä kaupungin oma rakennusliike siten saisi urakoita automaattisesti.
(Randell 28.1.2013.)

Kehyksen kehittämisessä ARA-vuokratuotanto on ollut vähäistä. KUUMA-kun-
nat (Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi,
Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti) käynnistivät vuonna 2012 selvityk-
sen yhteisen toimintaelimen perustamisesta. Toimintaelimen toivottai-
siin lisäävän kyseisten kuntien ARA-vuokratuotantoa. Toimintaelin sekä
omistaisi että rakennuttaisi ARA-tuettuja asuntoja. Taustalla toimintaeli-
men tarpeeseen on se, että pienillä kunnilla on suuria kuntia vähemmän
henkilökuntaa ja niukemmin resursseja käytettäväänään. (Emt.)

Toisinaan on esitetty, että ARA-säännöksiä rajoittavuuden vuoksi
yleishyödyllinen rakennuttaminen ei ole houkuttelevaa rakennusalan toi-
mijoille (Ympäristöministeriö 2010; Syrjänen 2012). Yhtenä ratkaisuvaihtoeh-
tona uusien toimijoiden houkuttelemisessa tuottamaan kohtuuhintaista
asumista on esitetty esimerkiksi yleishyödyllisyyslain säännöksiä keventä-
mistä (Ympäristöministeriö 2010; Tähtinen 31.10.2012). Aihe on kuitenkin kiis-
tanalainen. Kohtuuhintaisten asuntojen tukeminen valtion varoista ei ole
kannattavaa, jos asuntojen vuokrahintaa säännöstellään vain jonkin aikaa,
minkä jälkeen hintaa voidaan korottaa voiton valuessa rakennuttajalle.
Toisaalta jotkut toimijat ovat esittäneet, että aidosti yleishyödyllisten toi-
mijoiden tulisi saada enemmän tukea kuin markkinaehtoisesti toimivien
rakennuttajien.

4 Kolmas sektori suomalaisessa asuntopolitiikassa

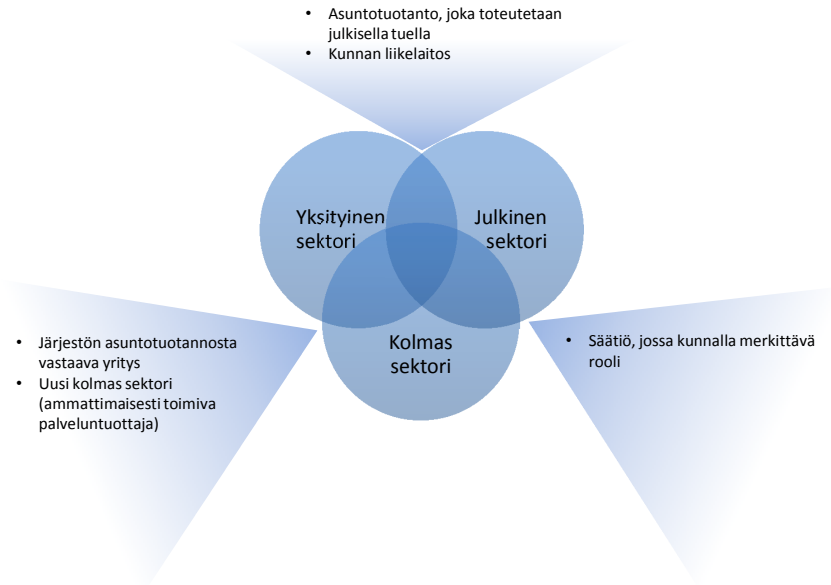
Tässä luvussa jäsennetään kolmannen sektorin toimijoiden paikkaa ja roolia asuntotuotannon kokonaisuudessa sekä kolmannen sektorin toimijoiden erityispiirteitä. Lisäksi luvussa tarkastellaan ARAn tukemia hankkeita vuodesta 2007 vuoden 2011 huhtikuulle. Tämän aineiston avulla tuotetaan kuva siitä, millaisia viime vuosien ARA-tukea nauttineet hankkeet ovat olleet ja millaisia toimijoita niitä on ollut toteuttamassa.

4.1 Rakennuttajasektorit ja hybridivyöhykkeet

Luvussa 2 esiteltiin kolmatta sektoria vertaamalla sitä ensimmäiseen (yritykset) ja toiseen (julkinen) sektoriin. Luvussa esitettiin, että erityisesti asuntotuotannon osalta kolmannen sektorin määrittely on haastavaa, sillä eräät yleisesti käytetyt kolmannen sektorin määritelmät eivät sovi kaikkiin asuntotuotantoalan toimijoihin (esimerkiksi vapaaehtoistyön merkittävä rooli toiminnassa).

Tarkasteltaessa tosiasiallisia asumispalvelujen tuottajatahoja jaoteltu julkisiin, yksityisiin ja kolmannen sektorin toimijoihin ei olekaan kovin selkeä. Kaikkia asuntotuotannon toimijoita ei voida jakaa yksiselitteisesti johonkin kolmesta sektorista, sillä osa sijoittuu näiden sektoreiden välimaastoon. Organisaatiotutkija David Billis (2010, 56–57) määrittelee nämä välitilat hybridivyöhykkeeksi. Organisaatio luokitellaan hybridiksi, jos siinä on mukana organisaatiomuodoltaan monenlaisia yhteisöjä, tai jos se käyttää resursseja ja/tai hallinnollisia rakenteita useammasta kuin yhdestä organisaatiosta (ks. esim. Billis 2010, 3; Borys ja Jemison 1989, 235). Hybridien juuret ovat jonkin sektorin alalta, mutta niillä on merkittäviä piirteitä muilta sektoreilta. Tällaisia hybridivyöhykkeen organisaatioita

ovat esimerkiksi kunnan liikelaitokset, jotka muistuttavat yrityksiä, sekä säätiöt, joissa on jäseniä ainakin kahdelta eri rakennuttajasektorilta. Kolmen rakennuttajasektorin väliin sijoittuvia hybridivyöhykkeitä esitellään kuviossa 8.



Kuvio 8. Kolme rakennuttajasektoria ja väliin sijoittuvat hybridivyöhykkeet.

Suuri osa kolmannen sektorin toimijoista sijoittuu kuvan yksityisen ja kolmannen sektorin välimaastoon. Kolmannen sektorin asuntotuotantoa varten on usein perustettu oma asuntotuotannosta vastaava yritys, sillä rakennuttaminen ei ole kuulunut aatteellisten organisaatioiden ja eturyhmäjärjestöjen perustoimintoihin. Erillinen rakennuttajaorganisaatio, jonka pääasiallinen toiminta-ala on rakennuttaminen, on ollut vuodesta 2000 lähtien ehtona sille, että organisaatio voi hakea valtion tukea hankkeelleen. Esimerkiksi Suomen Setlementtiliitto ry:n asuntotuotannon hoitaa juuri tätä tarkoitusta varten perustettu osakeyhtiö S-Asunnot Oy. Joidenkin määritelmien mukaan yritys ei ole enää muodollisesti kolmatta sektoria. Tässä työssä kolmannen sektorin määrittymisen lähtökohtana on organisaation hallintamuodon sijaan sen aatteellinen yleishyödyllisyys. Näin määriteltynä myös yrityksiä voi pitää kolmannen sektorin toimijoina (ks. määrittely luvussa 2).

Kuviossa 8 kolmannen sektorin yritykset on sijoitettu kolmannen ja yksityisen sektorin väliseen hybridivyöhykkeeseen. Tätä hybridivyöhykettä kutsutaan myös uudeksi kolmanneksi sektoriksi. Siihen kuuluvat yhteisöt eivät muistuta perinteisiä yhdistyksiä ja keskity jonkin asian ajamiseen, vaan niiden tavoitteena on ammattimainen palvelujen tarjoaminen, esimerkiksi julkisen sektorin palvelutuotannon tukena (Huotari et al. 2008, 7–9). Tällaisia yhteisöjä ovat muun muassa yhteiskunnalliset yritykset, jotka eivät tavoittele ensisijaisesti liikevoittoa vaan yhteiskunnallista hyvää, sekä sosiaaliset yritykset, joiden tarkoituksena on luoda työpaikkoja erityisesti vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille. Suomalaisen työn liitto nimesi 11 ensimmäistä yhteiskunnallista yritystä vuonna 2012. Näiden joukossa oli yksi rakennuttajayritys, S-Asunnot Oy. (Suomalaisen työn liitto 2013.)

Myös julkisen ja kolmannen sektorin välinen raja on paikoin häilyvä. Esimerkiksi säätiön perustajajäseniin voi kuulua sekä kuntia että yhdistyksiä. Y-säätiössä on mukana julkisen sektorin toimijoita (kasvukeskusten kaupunkeja), kolmannen sektorin toimijoita (Suomen Mielenterveysseura, Suomen punainen risti) ja yrityksiä (Oy Alko Ab). Raja yksityisen ja julkisen sektorin välillä ei sekään ole aina selkeä. Esimerkiksi Imatran YH-Rakennuttaja Oy on erityisryhmärakennusalan yritys, joka kuuluu Imatran kaupunkikonserniin ja sen omistavat Imatran kaupunki ja Stora Enso Oyj.

Yksittäisen rakennuttajayhteisön omistuspohjaa kiinnostavampi julkisen ja yksityisen sektorin rajoja hämärtävä tekijä on se, että yleishyödyllisiä periaatteita noudattavat yritykset toimivat yritysosalalla epätyypillisesti voittoa tavoittelemattomalla tavalla. Julkisen sektorin toimijat puolestaan tuottavat kuntalaisten perustarpeita tyydyttävää asuntotuotantoa palvelun tilaajana, mutta eivät voi toimia yksinoikeudella palvelun tuottajana. EU:n kilpailulainsäädännön vuoksi kunnalliset rakennuttajat ovat velvoitettuja kilpailuttamaan rakennustyön. Ne kilpailevat sekä isojen yleishyödyllisten yritysten, kuten VVO- SATO- ja ARAVA-konsernien yleishyödyllisten rakennuttajaorganisaatioiden, että näiden kaupallisten, voiton tuottoon tähtäävien emoyhtiöiden kanssa rakennusliikkeiden tarjouksista.

Kunnan mahdollisuutta perustaa oma rakennusliike on selvitetty useampaan otteeseen, mutta sen kannattavuudesta ei ole takeita, sillä EU:n kilpailulainsäädännön vuoksi kunta ei voi sopia urakoista suoraan samaa konserniin kuuluvan rakennusliikkeen kanssa, vaan joutuisi kilpailuttamaan työn joka tapauksessa rakennusliikkeiden välillä. (Randell 28.1.2013.)

Helsingissä määritellään kunnan omistamien tonttien osalta viranomaisytyössä jo ennen tontinluovutuskierrosta, halutaanko tontille kaupungin, vapaarahoitteisen vai yleishyödyllisen toimijan asuntotuotantoa. Tämän viranomaispäätöksen mukaisesti erityyppisille toimijoille tarjotaan eri tontteja. (Emt.)

Yleishyödyllisen rakennuttajan statuksen hankkineet rakennuttajat toimivat ainakin periaatteessa saman omakustannusperiaatteen mukaisesti. Rakennuttajan aatteellisuuden tai organisaatiomuodon ei pitäisi näkyä esimerkiksi asuntojen vuokrahinnoissa. Ainoastaan jo edellä mainittu vuokrien taseus sekä erilaiset korjauksiin varautumisen käytännöt¹⁰ vaikuttavat vuokrahintoihin vertailtaessa kahta rakennuspaikan ja kiinteistön ominaisuuksien suhteen samanlaista kohdetta. Tässä mielessä yksityisen sektorin asuntotuotanto on yhtä omakustannushintaista ja rakennuttajan työstään saama kate yhtä suuri kuin julkisen sektorin hankkeissa (Aho 14.1.2013).

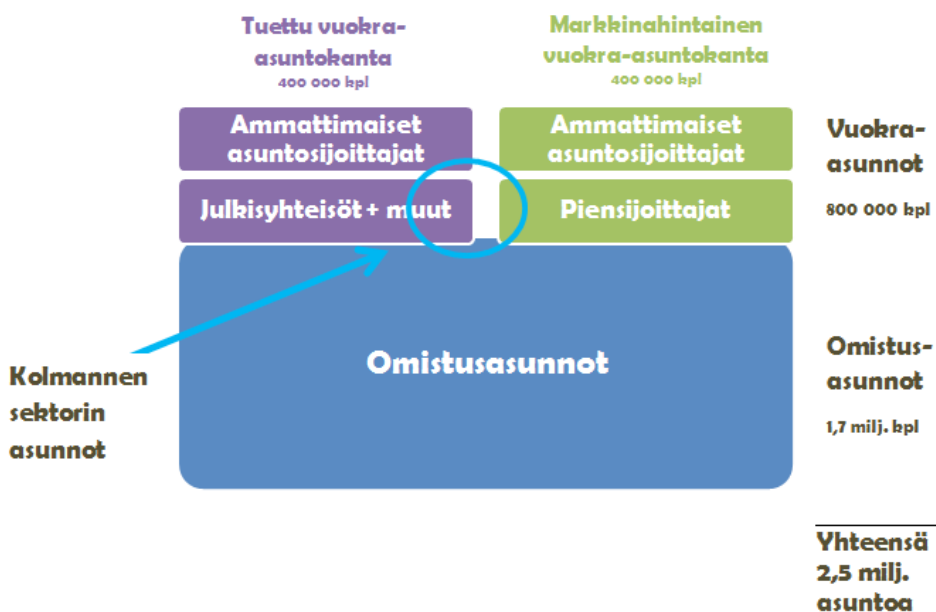
Kuviossa 8 koko valtion tukema yleishyödyllinen asuntotuotanto voidaan sijoittaa julkisen sektorin hybridivyöhykkeille, olipa sen toteuttajana sitten kolmannen sektorin toimija tai yksityisen sektorin toimija, sillä se on täysin riippuvaista julkisesta tuesta, joka puolestaan asettaa ehtoja organisaation toiminnalle. Aatteellisen organisaation asuntotuotannosta julkisella rahoituksella vastaava rakennuttajayritys, esimerkiksi S-Asunnot, sijoittuu yllä kuvatun kentän keskelle.

4.2 Kolmannen sektorin asuntokanta

Asuntokannan ja asuntojen omistussuhteiden tilastoissa asunnot jaetaan omistus- ja vuokra-asuntoihin, ja vuokra-asunnot puolestaan julkisen tuen avulla tuotettuihin sekä markkinahintaisesti tuotettuihin. Julkisen tuen asunnot jaotellaan toisaalta ammattimaisten asuntosijoittajien ja toisaalta julkisyhteisön sekä pientoimijoiden omistamiksi. Markkinahintaiset vuokra-asunnot voivat olla joko piensijoittajien tai ammattimaisten asuntosijoittajien omistamia. (Ylönen et al. 2011). Kuviossa 9 on esitetty kolmannen sektorin paikka asuntokannan omistussuhdetta kuvaavassa kuviossa.

Pääosa kolmannen sektorin tuottamista asunnoista sijoittuu kuvassa ”Julkisyhteisöt + muut” -kategoriaan, joka pitää sisällään sekä julkisen sektorin asuntoja (esimerkiksi kunnan omistamat asunnot) että kolmannen

¹⁰ Yritykset varautuvat kiinteistön tuleviin korjauksiin tekemällä varauksia, jotka kerätään asuntojen vuokrissa.



Kuvio 9. Asuntokanta omistussuhteen mukaan jaoteltuna.

sektorin asuntoja (esimerkiksi ylioppilaskuntien ja yleishyödyllisten säätiöiden omistamat asunnot). Kolmannen sektorin toimijoilla on hallussaan myös kohteita, joihin ei ole käytetty valtion tukea. Yksi tällainen kohde on Bromarvin Martta-yhdistyksen ekokylä, jonka rakennuttamisprosessia kuvataan luvussa 5.1. Lisäksi on olemassa varakkaita säätiöitä ja pieniä ekoyhteisöyhdistyksiä (Keuruun Ekokylä ry), joiden hallinnassa olevat asunnot eivät kuulu tuettuun, vaan markkinahintaiseen asuntokantaan.

Taulukossa 5 on esitetty ARAn tilastoimat tiedot valtion tukemasta vuokra-asuntokannasta omistajan mukaan. Taulukko sisältää kaikki rajoitusten piirissä olevat ilman kohderyhmärajoituksia vuokrattavat asunnot. Tässä tarkastelussa eivät siis ole mukana vanhusten, opiskelijoiden eivätkä erityisryhmien asunnot. ARAn tuottamassa taulukossa on epätarkkuuksia, mutta tarkempaa selvitystä omistajatahoista ei ole saatavilla¹¹.

¹¹ ARAn asuntomarkkina-asiantuntija Hannu Aholan (8.2.2013) mukaan taulukon tietoja ei ole tarkistettu kohdekohtaisesti. Lisäksi niissä voi olla järjestelmämuutoksista johtuen kirjausvirheitä esimerkiksi opiskelija-, nuoriso-, vanhusten ja erityisryhmien asuntoja omistavien yhteisöjen osalta. Myös käytettyjen kategorioiden osalta taulukko on ongelmallinen, sillä siinä on yhtenä kategoriana ”Yleishyödylliset yhteisöt”, vaikka käytännössä kaikki omistajat julkisyhteisöjä lukuun ottamatta voidaan lukea siihen luokkaan.

Taulukko 5. ARAn normaali vuokra-asuntokanta omistajan mukaan luokiteltuna vuonna 2012. Lähde Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2012c).

Omistajaryhmä	Vuokra-asun- toja	Osuus kannasta
Kunta	210 224	71 %
Muut julkisyhteisöt	3 343	1 %
Yleishyödylliset yhteisöt:	51 837	17 %
* VVO-konserni	23 137	8 %
* SATO-konserni	10 551	4 %
* Avara	7 284	2 %
* Tarveasunnot Oy	2 442	1 %
* Muut yleishyödylliset yhteisöt ja osuuskunnat	1 734	1 %
*Kunta-asunnot Oy	6 118	2 %
* Palkansaaajajärjestöt	571	0 %
Teollisuus-, kauppa- ja muut yritykset	5 193	2 %
Vakuutusyhtiöt	5 662	2 %
Pankit ja luottolaitokset	759	0 %
Opiskelijayhteisöt	478	0 %
Nuorisoyhteisöt	3 729	1 %
Vanhusyhteisöt	1 663	1 %
Erityisryhmien asuntoja omistavat yhteisöt	1 991	1 %
Muut	10 370	3 %
Tieto omistajasta puuttuu	1 699	1 %
Yhteensä	296 948	100 %

Tästä normaalista vuokra-asuntokannasta 71 prosenttia on kuntien omistuksessa. Seuraavaksi suurin omistajaryhmä on VVO kahdeksan prosentin osuudella muiden jäädessä alle viiteen prosenttiin. ”Yleishyödylliset yhteisöt” -kategoriassa suurimmat yhteisöt ovat VVO, SATO ja AVARA, joista kaksi viimeksi mainittua eivät ole enää mukana kohtuuhintaisten asuntojen rakennuttamistoiminnassa. Tähän kategoriaan kuuluu myös Asuntosäätiö, jolle yleishyödyllinen rakennuttaminen on edellä mainittujen yhtiöiden tapaan vain yksi toimintamuoto, ja lisäksi toimii myös vapaa-rahoitteisten asuntojen rakennuttajana.

Taulukossa 5 normaaleja ARA-asuntoja tarjoavat kolmannen sektorin toimijat voivat sijoittua useaan kategoriaan:

- Muut yleishyödylliset yhteisöt ja osuuskunnat (1 734 asuntoa)
- Palkansaajajärjestöt (571 asuntoa)
- Nuorisoyhteisöt (3729 asuntoa, esim. Nuorisoasuntoliitto ja sen omistama Alkuasunnot Oy)
- Erityisryhmien asuntoja omistavat yhteisöt (1991 asuntoa, esim. Y-Säätiö)
- Muut -kategoria (10 370 asuntoa, esim. S-Asunnot)
- Tieto omistajasta puuttuu (1699 asuntoa)

Erityisryhmäasuntoja omistavat yhteisöt ovat tässä mukana, koska osa toimijoista tarjoaa asuntoja myös muille kuin erityisryhmille. Esimerkiksi Nuorisoasuntoliiton toiminnan lähtökohtana on asuntojen tarjonta erityistä tukea tarvitseville nuorille, mutta jopa 85 prosenttia asunnoista vuokrataan niin sanotuille tavallisille nuorille, jotka eivät tarvitse tukea asumiseensa. Tukea tarvitsevalle 15 prosentille ei tarjota erillisiä tukiasuntoja, vaan tukipalvelut tuotetaan yksilöllisesti. Kun nuori ei enää tarvitse tukea, hän voi jatkaa elämäänsä siinä sosiaalisessa ja fyysisessä ympäristössä, johon on tottunut. Toiminnan tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä ja auttaa tukea tarvitsevia asukkaita integroitumaan asuinyhteisönsä ja yhteiskuntaan. Integraatiota edesauttaa se, ettei tukea tarvitsevia eristetä omaan asuntolaan, vaan he elävät sellaisten ikätovereidensa ympäröiminä, jotka eivät tukea tarvitse. (Joensuu 26.4.2012.)

Nuorisoasuntoliiton asunnot luokitellaan ARAssa siis erityisryhmäasunnoiksi, vaikka suuri osa asukkaista ei tarvitse erityistä tukea. ARAn luokittelussa kohde on erityisryhmäkohde, jos se on saanut erityisryhmien investointiavustusta. Nuoriso- ja senioriasuntokohteet (alle 35-vuotiaille tai yli 55-vuotiaille suunnatut kohteet) eivät ole ikärajoitteiden takia kaikille avoimia, mutta ARAssa ne luokitellaan normaaleja asuntoja tarjoavaksi kohteeksi, ellei niille ole myönnetty erityisryhmien investointiavustusta. (Ahola 8.2.2013) Tämä tekee normaaleja vuokra-asuntoja rakennuttavien kolmannen sektorin toimijoiden rajaamisen tilastoaineistoista entistä hankalammaksi. ARA-tuettujen kohteiden luokittelua vaikeuttaa lisäksi se, että osa kohteista on usean toimijan yhteisomistuksessa, ja joitakin kohteita rahoittaa myös Raha-automaattiyhdistys (RAY) (Ahola 8.2.2.2013).

Kokonaiskuvan saaminen suomalaisista kolmannen sektorin asunto- ja toimijamääristä on vaikea, sillä saatavilla olevat tilastotiedot eivät mahdollista kolmannen sektorin tuottamien asuntojen yksiselitteistä paikan- tamista omistussuhteita kuvaavassa kuviossa (kuvio 9) tai niiden määrän

arvioimista. Valtion tukemien kohteiden omistajaryhmätaulukossa (taulukko 5) tilastointi ei ole pienten toimijoiden ja omistajakategorioiden osalta tarkka. Tarkasteltaessa muita toimijoita kuin kuntia ja isoja yrityksiä huomattava osa omistajista on kategorioissa ”Muut” ja ”Tieto omistajasta puuttuu”. Kuten edellä on todettu, kolmannen sektorin toimijoiden tarkka määrittely on vaikeaa, ja jos asuntokannan tilastoinnissa hyödynnettäisiin tässä selvityksessä käytettyä jaottelua yleishyödyllisiin ja aatteellisiin yleishyödyllisiin toimijoihin, se edellyttäisi rakennuttajien taustaorganisaatioiden aatteellisuuden arviointia tapauskohtaisesti.

4.3 Kolmannen sektorin toimijat ja erityispiirteet

Kolmannen sektorin rakennuttajat Suomessa ovat kooltaan pääosin pieniä toimijoita ja toimintakentältään laaja-alaisia tarjotessaan kohderyhmälleen asumisen lisäksi myös muuta tukea. Lisäksi ne ovat organisaatiomuodoltaan usein hybridejä ja niitä on tämän vuoksi vaikea tilastoida kattavasti.

4.3.1 Kolmas sektori ja erityisryhmärakentaminen

Iso osa kolmannen sektorin toimijoista on pieniä erityisryhmärakennuskohteiden omistajia. Monilla toimijoilla, erityisesti vanhojen erityisryhmäkohteiden omistajilla, on vain yksi kohde. Tällaisia kohteita ovat tyypillisesti pienehkön kunnan erityisryhmien, esimerkiksi vanhusten tai vammaisten asuntokohteet. (Aho 14.1.2012) Kolmannen sektorin toimijoiden joukosta löytyy myös isoja toimijoita kuten ylioppilaskuntia, jotka rakennuttavat opiskelija-asuntoja. Vuoteen 2010 mennessä opiskelija-asuntoja oli rakennettu lähes 40 000 kappaletta (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012d).

Tarkasteltaessa pääkaupunkiseudun ARA-tuotantoa välillä 2007-4/2011 huomataan, että yksityisen sektorin toimijat ovat suurin ryhmä sekä toimija- että asuntomäärän suhteen tarkasteltuna (taulukko 6). Julkisen sektorin toimijamäärä on pieni, mutta sen tuottama asuntomäärä suuri. Tämä on ymmärrettävää, sillä kunnilla on useimmiten korkeintaan muutama vain täysin omassa omistuksessa oleva rakennuttajaorganisaatio. Lisäksi valtiolla on oma yhtiönsä (Kruunuasunnot Oy). Kolmannen sektorin toimijoiden suhteellinen osuus kokonaistoimijamäärästä on korkea, mutta asuntomäärä vain reilu viidennes kokonaismäärästä. Kolmannen sektorin toimijoista kaksi suurinta (Nuorisosäätiö ja Helsingin

seudun opiskelija-asuntosäätiö) tuotti tarkasteluajanjaksolla yli puolet näistä asunnoista.

Taulukko 6. ARA:n korkotukipäätöksen saaneet toimijat pääkaupunkiseudulla välillä 2007–04/2011.

Rakennuttajasektori	Toimijamäärä	Asuntomäärä
Yksityinen sektori	12 (44 %)	3 661 (43 %)
Julkinen sektori	5 (19 %)	3 004 (35 %)
Kolmas sektori	10 (37 %)	1 861 (22 %)
Yhteensä	27	8 526

Tarkasteluajanjaksolla kaikki kymmenen pääkaupunkiseudulle rakennuttaneet kolmannen sektorin toimijaa rakennuttivat ensisijaisesti erityisryhmille. Kuitenkin osa erityisryhmäkohteista käsittää huomattavan määrän normaaleja asuntoja, joiden avulla vähennetään kohteiden laitosmaisuuksia ja pyritään integroimaan asukkaat paremmin muuhun yhteiskuntaan. Taulukossa 7 on kuvattu kolmannen sektorin kohderyhmät sekä toimijat. Eläkeläisille, nuorille, opiskelijoille ja vammaisille tarkoitetuissa kohteissa erityisryhmän kriteerit ovat selkeät perustuen muun muassa ikään ja elämäntilanteeseen. ”Erityistä tukea tarvitsevat” -ryhmään kuuluvia kohteita rakennutti kolme toimijaa, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö, S-Asunnot Oy sekä Y-Säätiö.

Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö tarjoaa ”ympäri vuorokautista tuettua asumista, tehostettua tuettua asumista ja palveluasumista alle 65-vuotiaille, eri elämäntilanteissa oleville miehille ja naisille. Heidän taustaansa kuuluu usein pitkäaikainen asunnottomuus, päihde- ja mielenterveysongelmat sekä vaikeudet sosiaalisissa suhteissa.” (Helsingin Diakonissalaitos 2013) S-Asunnot Oy rakentaa sekä senioritaloja että normaaleja asuntoja. Y-säätiön asukkaiksi valikoidaan erityisesti sellaisia ryhmiä, joiden on muuten vaikea saada asuntoa, kuten mielenterveyskuntoutujat, yksinelävät ja maahanmuuttajat. Säätiön asunnot ovat pääosin yksittäisiä huoneistoja eri kiinteistöistä. (Pitkänen et al. 2004.)

Tarkasteltaessa normaalia ARA-asuntotuotantoa on huomionarvoista, että erityisryhmäasunnoista nuoriso- ja senioriasunnot on tarkoitettu joko enintään 35-vuotiaille tai vähintään 55-vuotiaille. Käytännössä vain 36–54-vuotiaat eivät kuulu kumpaankaan erityisryhmään.

Taulukko 7. Kolmannen sektorin asuntotuotanto ja kohderyhmät
pääkaupunkiseudulla vuosina 2007–04/2011.

Kohderyhmät	Toimijamäärä	Hankkeiden määrä	Asuntojen määrä	Toimijat
Eläkeläiset	1	1	110	- Espoon Eläkekotisäätiö
Nuoret	2	9	672	- Nuorisosäätiö - Alkuasunnot Oy
Opiskelijat	1	5	437	- Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö
Vammaiset	3	3	39	- Asumispalvelusäätiö ASPA - Kiinteistö Oy RK-Asunnot - Kiinteistöosakeyhtiö Ruusuhaka
Eritystä tukea tarvitsevat + normaalit asunnot	3	8	603	- Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö - S-Asunnot Oy - Y-Säätiö
Yhteensä	10	26	1861	10

Nuoriso- ja senioriasuntoja rakennuttavista toimijoista Nuorisosäätiö on tarkasteluajanjaksolla rakennuttanut pääkaupunkiseudulle lähes 600 asuntoa ja on ajanjaksolla alueen suurin kolmannen sektorin uudisrakennusten tuottaja.

4.3.2 Kaikille avointen kohteiden rakennuttajatahot

Kolmannen sektorin toimijat, joiden rakennuttamista tai hallinnoimista asunnoista ainakin osa on kaikille avoimia asuntoja, voidaan jakaa kolmeen kategoriaan:

1. Ammattiliitot
2. Erityisryhmien integraatiosta kiinnostuneet toimijat
3. Ryhmärakennuttajat sekä pienten yksittäisten kohteiden rakennuttajat

1. Ammattiliitot

Ammattiliitot ovat kiinnostava, joskin nykyisin hyvin pieni toimijaryhmä valtion tukemien asuntojen omistajien joukossa. ARAn tilastojen mukaan ryhmällä oli vuonna 2012 omistuksessaan 571 asuntoa (ks. taulukko 5, ryhmä ”palkansaajajärjestöt”). Ammattiliitot ovat aikoinaan rakennuttaneet asuntoja itsenäisesti valtion tuella. 1980–1990-lukujen vaihteessa osasta asunnoista luovuttiin ja asuntoasiat keskitettiin alan

ammattilaisille. Asuntoja luovutettiin erityisesti VVO:lle yhtiön osakkeita vastaan ja asuntojen omistus siirtyi välilliseksi. Isoista yleishyödyllisistä rakennuttajista juuri VVO on pääosin palkansaajajärjestöjen omistuksessa, kun taas SATO on eläkejärjestöjen omistuksessa. Erityisesti eläkejärjestöjen intresseissä on tuottaa voittoa, jolla kattaa nykyisiä ja tulevia eläkkeitä. Ammattijärjestöjen intresseissä on taas kasvattaa kohtuuhintaista asuntotuotantoa, jotta työssäkäyvät kuntalaiset saavat asuntoja. Ammattijärjestöt tosin hyötyvät myös isojen rakennuttajayritysten voitoista saamalla osinkotuloja sijoituksistaan. Esimerkiksi Kunta-alojen keskusliiton (KTV) sijoitustoiminnasta VVO:n tuottama osuus oli vuonna 2004 noin kymmenen prosenttia. (VVO 2004a.)

VVO aloitti toimintansa osuuskuntana vuonna 1969, mutta muuttui organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöksi vuonna 1997. Sen perustajajäseniä olivat Osuuskunta Eka -yhtymään kuulunut HAKA, SAK:n ammattijärjestöt sekä osuuskauppaliike. VVO ei osuuskuntanakaan ollut kolmannen sektorin toimija, vaan osuuskunnan jäsenet hyötyivät siitä taloudellisesti, sillä jäsenten myöntämille lainoille maksettiin korkoa. Toisaalta mukana olevat organisaatiot saivat varsinaista sijoitushyötyä organisaatiosta vasta, kun se muuttui osakeyhtiöksi ja alkoi maksaa osinkoja. VVO:n historia on kuvattu tietorudussa 9.

Alan ammattiliittojen lisäksi myös kunnilla on vahva intressi kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaan matalapalkka-aloilla työskenteleville. Helsingin kaupungin omistamien työsuhdekäytössä olevien vuokra-asuntojen määrä on pienentynyt vähitellen. Helsingin Talous- ja suunnittelukeskuksen kehittämisosaston asunto-ohjelman päällikön Randellin (28.1.2013) mukaan kaupunki on tehnyt periaatepäätöksen siitä, että työsuhdeasuntoja pidetään rekrytoinnin apuvälineenä. Tähän päädyttiin, sillä rekrytointi oli vaikeaa, ellei tarjolla ollut asuntoja. Kaupungin asunnon saa korkeintaan viideksi vuodeksi ja ajatuksena on ollut, että tänä aikana asukas löytäisi pysyvämmän asunnon. Randellin mukaan järjestelyn kehittämistä pysyvien työsuhdeasuntojen tarjoamiseksi ei ole näköpiirissä.¹² Hän toi esiin yleisenä asuntopoliittisena linjauksena, että työsuhdeasunnossa asuminen tuottaa potentiaalisesti epäsuotuisia kytköksiä. Hankala tilanne syntyy, jos asukas haluaa vaihtaa työpaikkaa muualle kuin kaupungille, sillä vaihtaessaan työtä tulisi samalla myös vaihtaa asuntoa.

¹² Yleistä ARA-asuntokantaa ei voida käyttää työsuhdeasuntoina, sillä kohderyhmää ei saa olla liian rajattu. ARA:n rahoituspäällikkö Markku Ahon mukaan ARA:n tukea voi saada rajattu joukko vain siinä tapauksessa, että se on riittävän suuri (Aho 14.1.2013).

Tietoruutu 9. VVO – osuuskunnasta osakeyhtiöksi

Valtakunnallinen Vuokratalo-osuuskunta perustettiin vuonna 1969. Perustajajäseniä olivat Haka (Osuuskunta Eka -yhtymään kuulunut valtakunnallinen rakennuttaja- ja rakennusyritys), SAK:n ammattijärjestöt sekä osuuskauppaliike. Osuuskunnan tavoitteena oli tuottaa vuokra-asuntoja kasvukeskuksiin. SAK:n ammattiyhdistysliikkeen lisäksi omistajiksi tulivat perustamisen jälkeen TVK ja STTK ja näiden jäsenyhteisöt sekä myöhemmin vielä eräät Akavalaiset liitot, joista merkittävin oli Opettajien ammattijärjestö. 1990-luvulle tultaessa VVO oli maan merkittävin vuokratalojen omistaja. Uutena toimintamuotona yhtiö ryhtyi myös hankkimaan vanhaa vuokra-asuntokantaa lähinnä yrityksiltä ja vakuutusyhtiöiltä, joiden päätösmialaan vuokra-asuntojen omistaminen ei enää kuulunut. (VVO 2004b.)

Vuonna 1997 osuuskunta muutettiin osakeyhtiöksi. Osakepääomaksi tuli 120 miljoonaa markkaa, kun osakkaiden lainat muutettiin osakepääomaksi. Uusi organisaatiomuoto mahdollisti paremmin uustuotannon ja vanhojen asuntojen hankinnan rahoituksen. VVO oli aiemmin maksanut korkoa osuuskunnan jäsenten myöntämille lainoille, ja organisaatiomuutoksen jälkeen korkojen maksaminen muuttui osingoiksi. Vuonna 2001 VVO:n yhtiömuoto vaihtui osakeyhtiöstä julkiseksi osakeyhtiöksi. Vuonna 2003 yhtiön omistuspohja laajeni, kun uusiksi omistajiksi tuli useita eläke- ja vakuutusyhtiöitä, säätiöitä ja muita ammattimaisia sijoittajia. (Emt.)

Vuonna 2013 kaksi isoa eläkevakuutusyhtiötä, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen (18 %) ja Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma (17 %), omistavat osakekannasta 35 %. Loput ovat lähinnä ammattiliittojen omistuksessa. Kun VVO on eläkeyhtiöille pääasiassa sijoituskohde, ammattiyhdistyksille sen yhteiskunnallinen tehtävä, kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta, on pääasia. Tosin organisaatiomuutoksen jälkeen myös sijoitustoiminnasta saatavat tuotot ovat nousseet merkittäväksi motiiviksi ammattiyhdistysten mukanaololle. Vuonna 2013 VVO omistaa lähes 40 000 vuokra-asuntoa noin 45 paikkakunnalla. (VVO 2013a; VVO 2013b.)

Yhtiö on myös saanut osakseen arvostelua sen harjoittaman vuokrien tasauspolitiikan takia, joka on nostanut yhtiön ARA-tuettujen kohteiden vuokrahintoja pääkaupunkiseudulla markkinahintaisten kohteiden tasolle (Salmela 2012d).

Tällä hetkellä ammattiliittojen suorassa omistuksessa olevien asuntojen määrä on pieni. Asuntojen omistukseen liittyvä liiketoiminta, vanhojen asuntojen hallinta ja uusien rakennuttaminen, ei ole ammattiliikkeiden ydinaluetta. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että toiminta on haluttu ulkoistaa erilliselle organisaatiolle. Julkisen sektorin erityisesti matalapalkkaisten alojen edustajille kohdistama työsuhdeasuntotyypin tuki on luonteeltaan tilapäistä. Tarvetta työsuhdeasuntotyypisille ratkaisulle on erityisesti matalapalkka-aloilla. Siksi palkansaajajärjestöjen ja varsinkin matalapalkka-alojen edustajien näkemykset siitä, miten hyvin nykyiset

organisaatiot, erityisesti VVO, palvelevat heidän jäsentensä asumistarpeita pääkaupunkiseudulla, olisi kiinnostava jatkohankkeen aihe. Pääkaupunkiseudulla on kova asuntopula, ja juuri siellä ammattiliittojen pääosin omistama VVO on nostanut kohteidensa vuokria markkinahintaisten vuokrien tasolla harjoittamansa vuokrientasauspolitiikan avulla.

2. Erityisryhmien integraatiosta kiinnostuneet toimijat

Kolmannen sektorin organisaatioiden tavoitteena on yleishyödyllisen asuntotuotannon lisäksi muunkinlainen asukkaiden hyvinvoinnin parantaminen. Tämä tavoite korostuu, jos kyseessä on jokin tukea tarvitseva erityisryhmä. Karkeasti jaoteltuna tämä hyvinvoinnin parantaminen tapahtuu joko tarjoamalla asumisen tueksi erilaisia tukipalveluita tai organisoimalla asuminen siten, että tukea tarvitseva kohderyhmä tulee integroiduksi muuhun yhteisöön sen sijaan, että se eristettäisiin muista laitosmaisesti. Asumisen tukipalvelut voivat olla toimintakykyä tukevia päivittäisiä palveluja (palvelukotien palvelut) tai itsenäiseen asumiseen kykenevien asukkaiden sosiaalisia tukipalveluita (asukasisännöitsijäjärjestelmä ja yhteistilat). Tietoruuudussa 10 esitellään S-Asunnot Oy:n tarjoamia tukipalveluita, ja luvussa 5.3 kuvataan ylioppilaskuntien tarjoamaa asumisen sosiaalista tukea.

ARAn rahoituspäällikkö Markku Aho (14.1.2013) toteaa, että valtakunnalliset sote-alan (STM, Valvira, AVI) ja ARAn rakennuttamisen ohjeet edellyttävät, että erityisryhmien asunnot ja asukkaat pitää sijoittaa tavallisten asuntojen asujaimiston joukkoon, eikä omiin laitospaisiin kokonaisuuksiinsa. Tällaisella hajasijoituksella pyritään välttämään laitospaisuuutta. Erityisryhmien integraatiota edistävät hankkeet ovat tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia, sillä tarkasteluajanjaksolla (välillä 2007–4/2011) ne ovat olleet ainoita valtion tukemia kolmannen sektorin hankkeita, jotka tuottavat samalla kaikille avoimia kohtuuhintaisia asuntoja.

S-Asunnot Oy:n asuntotuotannon tavoitteena on erityisryhmien integroiminen muuhun väestöön. Tätä on toteutettu muun muassa yhdistämällä samaan kohteeseen sekä päihdekuntoutujien että vammaisten asuntoja ja varaamalla pääosa asunnoista (60 %) kaikille kohderyhmille avoimiksi asunnoiksi (ks. tietoruutu 10). Y-Säätiössä puolestaan integrointi hoidetaan niin, että säätiö omistaa tuhansia yksittäistä asuntoa eri kiinteistöistä eikä keskity asukkaita samaan kiinteistöön (Pitkänen et al. 2004, 29).

Erityisryhmien integraatiota tukevat asuntohankkeet ovat epäilemättä erityisryhmien näkökulmasta hyviä ja tuottavat sivutuotteena myös kaikille avoimia asuntoja. Niissä näkyy kolmannen sektorin vahvuus joustavien ja innovatiivisten ratkaisujen kehittelijänä sekä toimijoiden kyky verkottua ja tehdä yhteistyötä erilaisia resursseja omaavien alan toimijoiden kanssa. Julkisen sektorin hankkeissa useamman kuin yhden kohderyhmän asuntokohteet ovat harvinaisia. Asuinalueiden suunnittelulla ja tonttipoliitikalla pyritään vaikuttamaan siihen, etteivät kokonaiset asuinalueet erilaistu liikaa, vaan sisältävät hallintamuodoiltaan ja kohderyhmiltään erilaisia asuntoja.

Kolmannen sektorin erityisryhmäkohteet, joiden sivutuotteena syntyy myös kaikille avoimia asuntoja, ovat yleensä hyvin pieniä. Pieni koko on tärkeä kohteiden toimivuuden kannalta, mutta pienten kohteiden avulla pääkaupunkiseudun asuntopulan ratkaisu on vaikeata.

Tietoruutu 10. S-Asunnot Oy

S-Asunnot Oy on Suomen Setlementti-liiton ja Kalliolan setlementin omistama yhtiö, jolla on tytäryhtiö Senioriasumisoikeus Oy. S-Asunnot Oy omistaa ja rakennuttaa asuntoja, ja mainostaa itseään aidosti yleishyödyllisenä rakennuttajana. Setlementtiyhdistys on uskonnollisesti ja poliittisesti sitoutumaton organisaatio, joka tekee sivistys- ja sosiaalityötä. Se tarjoaa asuntoja erityisryhmille sekä tavallisille kuntalaisille. Asukkaille tarjotaan asumisen tukipalveluita sekä yhteistoimintaa. Yhtiö on kehittänyt asukasisännöitsijäjärjestelmän, jossa sosiaalialan koulutuksen saanut asukasisännöitsijä auttaa asukkaita arkisissa asioissa. Yhtiö sai ensimmäisten joukossa Suomalaisen työn liitto ry:n myöntämän luvan käyttää Yhteiskunnallinen yritys -nimikettä.

Yhtiö on pystynyt tarjoamaan kohtuuhintaista asumista myös uusien kohteidensa osalta. Keskivuokra oli vuonna 2012 vain 13,32 €/m² ja alin vuokra 11,94 €/m². Yhtiö ei toteuta vuokrien tasausta, joten myös pääkaupunkiseudun uudet kohteet ovat kohtuuhintaisia.

Yhtiöllä on kaksi uutta vuosina 2012–2013 valmistuvaa kohdetta Helsingissä, Kalasataman kohde yli 55-vuotiaille ja kaikille avoin Alppikylän kohde. Kun Alppikylän kohteessa on päästy 12 € neliövuokraan, Kalasatama on huomattavasti kalliimpi 17,75 € neliövuokrallaan. Hintaero johtuu Kalasataman kohteen kalliimmista tuotantokustannuksista, jotka yleishyödyllisen kohteen osalta näkyvät suoraan kohteen vuokrahinnoissa.

Kalasataman kohteen vuokraa nostavia tekijöitä

- Tontin vuokran vaikutus
- Asemakaavan vaikutus

Asemakaava edellyttää: monipuolista julkisivua, sisäänvedettyjä parvekkeita (lisää lämpöeristetyin julkisivun määrää ja tuottaa kulmia), paikalla muurattuja julkisivuja (kustannukset huomattavasti korkeampia kuin normaalissa lähiörakentamisessa käytetyissä elementti- ja rappausjulkisivuissa) sekä viistoja kattorakenteita. Kustannuksia tuottavat muun muassa autohalli sekä jätteiden putkikeräysjärjestelmä.

Pääasiassa näiden tekijöiden vuoksi Kalasataman kohteen vuokra on 5,75 €/m² suurempi kuin Alppikylässä.

S-Asuntojen Alppikylän Ässäkodit -kohteissa toteutetaan erityisryhmien integroimista muun väestön joukkoon. Kohteen asunnot jakaantuvat eri kohderyhmille seuraavasti:

HEVOSMIEHENKATU (valmistui 11/2012) yhteensä 41 asuntoa:

- tavalliset vuokra-asunnot 28 kpl
- tukiasunnot/Rinnekotisäätiö: 8 kpl
- ryhmäkotiasunnot/Rinnekotisäätiö: 5 kpl

NYTTTIPUISTO (valmistuu 03/2013) yhteensä 61 asuntoa:

- tavalliset vuokra-asunnot 34 kpl
- tukiasunnot/Rinnekotisäätiö 5 kpl
- ryhmäkotiasunnot/Rinnekotisäätiö 15 kpl
- päiväkeskustila/Rinnekotisäätiö
- Oskelakodin tukiasunnot 7 kpl

Rinnekotisäätiön asunnot on tarkoitettu vammaisille ja Oskelakodin asunnot päihdekuntoutujille. Kohteessa on siis yhteensä 102 asuntoa, joista 60 % kaikille avoimia tavallisia vuokra-asuntoja.

(tietoruudun lähde Fagerlund 14.1.2013.)



Kalasataman kohde, 2h+k
(45,4 m²), vuokra alk. 769,70.



Alppikylän kohde, 2h+k (45,5 m²) vuokra alk. 545 €.

3. Ryhmärakentajat

Yksi kolmannen sektorin asuntotuotannon toimijoiden joukko on yhdistysmuotoiset ryhmärakentajat. Ne eivät voi saada valtion tukea asuntotuotantoon. Ryhmärakentaminen tarkoittaa sitä, että omatoimisesta rakentamisesta tai rakennuttamisesta kiinnostuneet henkilöt (tässä viitataan yhteiskäsitteellä ryhmärakentajat) yhdistävät voimansa ja ryhtyvät itse organisoimaan rakennusprojektia eli toisin sanoen ottavat rakennuttajan

tehtävät. Vain harvoin ryhmärakentajat toimivat itse rakennustyömaalla. (Nupponen 2008, 182) Ryhmärakentamista luonnehtii usein voittoa tavoittelemattomuus rakennusprojektin eri vaiheissa, kuten suunnittelussa (Aalto-yliopisto 2010). Ryhmärakentaminen on Suomessa nykyisin kohtalaisen harvinaista, mutta ominaisuuksiltaan se on ainutlaatuinen rakennusprosessin toteutusmuoto. Ryhmärakentaminen nimittäin edustaa kysyntäperustaista rakennuttamista, jossa rakennusprosessin tilaajalla on mahdollisuus päästä vaikuttamaan lopputulokseen aivan eri tavalla kuin markkinavetoisessa asuntotuotannossa. Asukkaiden osallistumiskäytäntöjä on vain harvoilla rakennusyrityksillä, ja erilaistaminen on maksullinen lisäpalvelu eikä suunnittelun lähtökohta. (Nupponen 2008, 175.)

Yksi ryhmärakentamisen tyyppi on yksilöllisiä ratkaisuja mahdollistavat rakennushankkeet, kuten senioritalo, ekokylä, yhteisöllisyyttä korostavat ratkaisut tai arkkitehtiryhmän itselleen suunnittelema talo. Yksilöllisyyden lisäksi ryhmärakennuttamisella pyritään usein kustannusten kohtuuhintaisuuteen, mihin vaikuttaa erityisesti grynderin puuttuminen prosessista. Eräs ryhmärakennuttamisen vaikutus on tavallista parempi mahdollisuus tutustua naapureihin jo rakennusprosessin vaiheessa (Culminatum Oy 2010). Entisen asuntopoliittisen ministerin Jan Vapaavuoren mukaan (Ympäristöministeriö 2007) omaehtoinen rakentaminen voisi purkaa rakentamisen kapasiteetti- ja resurssiongelmia. Omatoimisen rakentamisen on myös ajateltu vastaavan yksilöllisten asumisratkaisujen kysyntään ja houkuttelevan tällä tavoin uusia veronmaksajia (Nupponen 2010, Sit. Niska 2008). Ryhmärakennuttaminen ei ole kuitenkaan vakiintunut selkeäksi ja yleisesti tunnetuksi konseptiksi.

Esimerkiksi Koti kaupungissa ry on suomalainen erityistarpeita palveleva ryhmärakentamisen toimija, joka rakennuttaa Helsingissä kohteita, joissa pyritään tavanomaista yhteisöllisempään asumiskulttuuriin sekä ekologisempaan toteutustapaan. Toinen esimerkki on senioriasunnot Loppukiri Helsingin Arabianrannassa ja Vaskikodit Tampereella. Niiden tarkoituksena on tukea asukkaiden vireyden ylläpitoa sekä yhteisöllisyyttä. Kyseiset toimijat eivät tuota vuokra-asuntoja vaan asunto-osake- tai omistusasuntoja (Koti kaupungissa ry ja Pro Vaskikodit ry) ja omistusasuntoja HITAS-ehdoin (Loppukiri). Ryhmärakennuttamisella toteutetaan nykyisin pääosin pientaloja ja hallintamuodoltaan pikemmin omistus- kuin vuokraperusteisia asuntoja. Eräs toimintatavoiltaan ryhmärakennuttamista muistuttava toimija on helsinkiläinen Oranssi ry, jonka puitteissa nuoret korjaavat omatoimisesti puutaloja vuokrakäyttöön.

1950–70-luvuilla ryhmärakentamisella toteutettiin Suomessa tuhansia asuntoja ja alalla oli rakennuttamiseen erikoistuneita yhdistyksiä, jotka toteuttivat volyymiltään suuria projekteja. Merkittävä alan toimija oli Asuntosäästäjät ry, jonka rakennustoiminta muodosti 40 prosenttia koko Helsingin asuntotuotannosta vuonna 1965. Yhdistyksen rakennustoiminta hiipui, kun asuntorakentaminen alkoi keskittyä muutamalle kasvavalle suuryritykselle ja muiden rahoitusmahdollisuudet heikkenivät (Nupponen 2008, 192–193). Tänä päivänä toimintatapaa sovelletaan lähinnä yksittäisiin kerrostaloihin, pientalokohteisiin tai erityistarpeita palveleviin rakennusprojekteihin. Nykyisin ryhmärakennuttamisprojekti usein tarkoittaa-kin käytännössä uuden toimijan esiinmarssia, ja toimijat rakennuttavat pääasiassa yksittäisiä kohteita. Nupposen (2010, 176) mukaan ryhmärakennusprosesseissa on usein mukana henkilöitä, jotka ovat rakennusalan ammattilaisia tavalla tai toisella, esimerkiksi arkkitehteja. Kuitenkin esimerkiksi Bromarvin Marttojen edustajayhdistyksen toimijoille rakennusala oli ennestään tuntematon (hankkeesta enemmän luvussa 5.1).

Suurrakennuttajilla on ollut Helsingissä paremmat toimintaedellytykset kuin pienillä toimijoilla, sillä tarjolla on ollut pääasiassa isoja korttelikokonaisuuksia. Helsingin kaupunki on kuitenkin ottanut viime vuosina linjan, jossa se pyrkii tukemaan ryhmärakentamista. Näin ollen ryhmärakentaminen voikin tarjota mahdollisuuksia pienille ja keskisuurille toimijoille. Helsingissä Verkkosaaren pohjoispuolelle sekä Jätkäsaareen on tulossa ryhmärakennushanke. (Salmela 2012a; 2012b) Ryhmärakentaminen voi sopia erityisen hyvin pienille, gryndereiden näkökulmasta vaikeille tonteille (Randell 28.1.2013).

Ryhmärakennuttajien toimintaa on kuitenkin vaikeuttanut pankkien kieltäytyminen rahoituksen myöntämisestä niille. Valtion asuntotuotannon tuet (ARA-tuet) eivät kohdistu ryhmärakennuttamiseen. ARA:n tuotantotukimuotoinen korkotukilainavaluus (esim. vuonna 2013 1 040 miljoonan euron hyväksymisvaltuus) kohdentuu lähes täysin vuokra-asuntojen rakennustoimintaan. Valtuudesta omistusasuntojen uudisrakentamisen lainoittamiseen on käytettävissä 10 miljoonaa euroa. Lisäehtona valtion omakotikorkotukilainan käyttämiseen on tulo- ja varallisuusperusteinen tarveharkinta ja energiatehokkuus. Aravalaisissa on säännös myös rakennusaikaista rahoitusta varten (rakennusaikainen aravalaina), mihin tarkoitukseen ei kuitenkaan ole osoitettu valtion talousarviossa myöntämisvaltuutta aravalain voimassaolon aikana (1.1.1994 lukien). Korkotukilain perusteella ei ole lainkaan mahdollista hyväksyä lyhytaikaista rakennusaikaista lainaa. (Aho 14.1.2013; Aho 26.4.2013.)

Ryhmärakennuttamista koskevan kiinnostuksen ajankohtaisuutta osoittaa se, että vuonna 2009 perustettiin ryhmärakennuttamisen verkosto, joka organisoii muun muassa ryhmärakennuttamisen verkkopalvelusivuston Internetiin (Nupponen 2008). Verkostoa koordinoi Culminatum Oy, joka on julkisrahoitteinen Uudella maalla toimiva alueellinen kehitysyhtiö. Sen toimialana on kehittää alueen kansainvälistä kilpailukykyä ja edistää muun muassa tutkimusresurssien hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa (Culminatum Oy 2013). Vuonna 2011 perustettiin Ryhmärakennuttajat ry jatkamaan tuon verkoston työtä. Yhdistys pyrkii tuottamaan tietoa sekä vaikuttamaan ryhmärakennuttamiseen liittyvään lainsäädäntöön, maapolitiikkaan, kaavoitukseen, rahoitukseen ja muihin ryhmärakennuttamisen edellytyksiin (Ryhmärakennuttajat ry 2013).

Nykyisistä pääkaupunkiseudun periaatteessa kaikille avoimia asuntoja rakennuttavista kolmannen sektorin toimijoista ryhmärakennuttajilla on selvästi nostetta, ja se voi muodostua yhdeksi vaihtoehdoksi yksilöllisten asumisratkaisujen toteuttamisessa ja kohtuuhintaisuuteen pyrkimisessä, kunhan toimijat löytävät tavan ratkaista alan rahoitusongelmat ja löytävät tapoja saada hankkeille valtion tukea.

4.4 Kolmannen sektorin toimijoiden haasteet ja mahdollisuudet

Kolmannen sektorin toimijat ovat usein luonteeltaan hybridejä. Ensinnäkin ne ovat organisaatiomuodoltaan yrityksiä, mutta niiden taustaorganisaatiot ovat yhdistyksiä tai säätiöitä. Lisäksi hankkeissa voi olla mukana eri organisaatioita, jotka vastaavat erilaisten kohderyhmien tarpeisiin (esimerkiksi S-Asuntojen Alppikylän kohteet). Kiinteistöjen rahoitus pohja vaihtelee ja voi koostua erilaisista tuista (ARAN investointiavustus, ARAN korkotukilaina ja Raha-automaattiyhdistyksen avustus (RAY) sekä organisaatioiden omista varoista.

Kolmannen sektorin vahvuuksia ovat kohderyhmän tarpeita huomioivien ratkaisujen kehittäminen sekä aidosti kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta. Kohderyhmän tarpeita huomioidaan muun muassa erilaisten sosiaalisten tukimuotojen avulla. Kohtuuhintaisuuden takaa se, ettei vuokria tasata eri kohteiden välillä sekä se, että kohteet voivat saada ARAlta korkotuen lisäksi erityisryhmien investointitukea. Tämän lisäksi myös RAY antaa tukea joillekin kohteille. Kolmannen sektorin toimijoiden heikkouksia ovat pienten kohteiden tuotannon kustannukset, joissa ei päästä samaan tehokkuuteen kuin isojen kohteiden kustannuksissa.

Uusilla toimijoilla ei ole aina pitkäaikaista kokemusta rakennushankkeista, ja usein asioita opitaan kantapään kautta.

ARAn rahoituspäällikkö Aho näkee yhtenä ratkaisuna tähän kokemuksen puutteeseen alan toimijoiden keskinäisen yhteistoiminnan ja verkostoitumisen kehittämisen. Onnistuneita ratkaisuja tulisi jakaa alan muiden toimijoiden kanssa ja luoda yhteistoimintaelimen tai etujärjestön, että hyvät käytännöt ja mallit leviäisivät eikä hankkeita tehtäisi vain satunnaisesti hanke kerrallaan. Yleisimmin eri toimijat rakennuttavat yksittäisiä kohteita eri puolille Suomea, näin ollen tiiviskään yhteistyö ei lähtökohtaisesti aiheuttaisi kilpailua niiden välille. Ahon mukaan rakennuttamisalalla on nykyisin yhä enemmän konsulttityyppisiä toimijoita, joilla on rakennuttamiskokemusta ja jotka ovat kiinnostuneita ARAn tuke-
masta rakennuttamistoiminnasta. ARA saa kyseisiltä toimijoilta yhteydenottoja, mutta varsinaista uusien pienten toimijoiden ryntäystä alalla ei ole vielä nähty. (Aho 14.1.2013.)

Kolmannen sektorin toimijoiden kyky tarjota isoa määrää kaikille avoimia kohtuuhintaisia asuntoja on tällä hetkellä heikko. Sektorin toimijoista vain ammattiliitot ja ryhmärakennuskohteet tarjoavat asuntoja ilman erityisryhmärajoitteita. Lisäksi erityisryhmäkohteista osa tarjoaa asuntoja erityisryhmien lisäksi myös niin sanotuille tavallisille ihmisille. Tällä ratkaisulla pyritään edistämään erityisryhmien integroimista valtaväestöön ja ehkäisemään ihmisten laitostumista vain erityisryhmille varatuissa asuntokohteissa.

Ajoittain kolmannen sektorin toimijoilla on ollut merkittävä rooli kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteuttamisessa. 1950–70-luvuilla ryhmärakentajat toteuttivat volyymiltään suuria projekteja. Vuonna 1965 alan merkittävä toimija, Asuntosäästäjät ry, rakennutti 40 prosenttia koko vuoden asuntotuotannosta Helsingissä. (Nupponen 2008, 192) Monilla ammattiyhdistyksillä on ollut omia asuntokohteita ennen kuin he vaihtoivat kohteiden omistusoikeuden VVO:n osakkeisiin. Vuoteen 1997 asti osuuskuntana toimineen ammattiyhdistyspohjaisen VVO:n asuntokanta oli kyseisenä vuonna 28 957 asuntoa (VVO 2013a). Organisaation muututtua osakeyhtiöksi, ja erityisesti vuonna 2003 tapahtuneen yhtiön omistuspohjan laajentumisen jälkeen, mukana on ollut yhä enemmän ammattimaisia sijoittajia ja toiminta on muuttunut. Sitä ei leimaa enää yleishyödyllisen asuntotuotannon edistäminen vaan sijoitustoiminta.

Pääosin kolmannen sektorin toimijoiden, ammattiliittojen, omistama VVO sekä kolmannen sektorin erityisryhmärakentaja Nuorisosäätiö ovat saaneet osakseen arvostelua, joka on heikentänyt niiden mainetta. VVO:ta

on arvosteltu muun muassa sen harjoittaman vuokrien tasauspolitiikan takia, ja Nuorisosäätiön toimintaa varjostaa säätiön toimihenkilöitä vastaan nostetut oikeusjutut, jotka koskevat säätiön antamia vaaliavustuksia¹³. Yhteiskunnan arvostusta nauttiville ja aidosti yleishyödyllisille rakennuttajille, jotka pystyvät toteuttamaan volyymiltään suuria hankkeita, olisi tilausta.

¹³ Helsingin käräjäoikeus tuomitsi 30.1.2013 Nuorisosäätiön hallinnossa toimineita henkilöitä sakkorangaistuksiin sekä osan Nuorisosäätiön johdosta myös ehdollisiin vankeusrangaistuksiin. Patentti- ja rekisterihallituksen vaatimuksesta rikustuomion saaneet henkilöt määrättiin korvaamaan Nuorisosäätiölle rikollisilla teoillaan aiheuttamansa vahingot. (Patentti- ja rekisterihallitus 2013.)

5 Kolmannen sektorin case-esittelyt

5.1 Uusi toimija asuntotuotantokentällä – tapaus Bromarvin Marttojen rakennushanke

Marttayhdistys – Ekokylä Bromarviin

Uuden ja pienen toimijan kohtaamat haasteet ja kokemukset ovat erityyppisiä kuin suuren toimijan. Teemaa esitellään seuraavassa tarkastelemalla tapausta, jossa muun kuin asuntoalan yhdistys toimi rakennusprojektin tilaajana ja toteutti projektin, jonka lopputuloksena oli sekä vuokra- että omistusasuntoja. Kyseessä on Bromarvissa sijaitseva Näckrosenin ekokylä, jonka Bromarvin Martat yhdistys rakennutti 2000-luvulla. Rakennushankkeen lähtökohta oli varsin poikkeuksellinen, koska taustalla oli perintölahjoituksen pohjalta karttunut huomattavan suuri omaisuus. Marttojen edustaja Cely Mechelinin perintölahjoitus oli sijoitettu Nokian osakkeisiin 1950-luvulla sillä ajatuksella, että ”kumisaappaita tarvitaan aina”. Marttojen keskuudessa ajatus vuokra-asuntojen rakennuttamisesta oli kypsynyt aina perinnön saamisesta alkaen. Omaisuuden paisuttua miljoonaluokkaan 2000-luvun alussa testamentissa määritellystä Mechelinin kartanon ylläpitämisestä yli jäänyttä varallisuutta päätettiin sijoittaa asuntoihin (lisää Bromarvin Marttojen rakennuttamasta ekokylä Näckrosenista tietorudussa 11).

Hankkeen taustalla oli yleishyödyllisiä tavoitteita: tuottaa kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja kirkonkylälle, tuoda työpaikkoja paikallisille toimijoille, lisätä kylän elinvoimaa sekä toimia hyvänä esimerkkinä kaukonäköisestä suunnittelusta ja pienen toimijan osoittamasta yritteliäisyydestä. Rakentamisella haluttiin saada aikaan terveitä taloja sekä edistää kierrätystietoisuutta ja hyödyntää paikallisia materiaaleja. (Palttala ja Erat

Tietoruutu 11. Bromarvin Marttojen rakennuttama ekokylä Näckrosen

Bromarvin kirkonkylä sijaitsee Raaseporin kunnassa, 40 kilometrin päässä Tammi-saaresta. Bromarvissa oli vuonna 2008 1574 asukasta. Ekokylä sijaitsee aivan Bromarvin keskustassa. Kesäasukkaiden osuus on huomattava. Talokanta on omistus-asunto- ja pientalovoittoista.

Ekokylä Näckrosenin rakennuttajana ja omistajina ovat Bromarvin Martat -yhdistys ja yksityishenkilö. Ekokylää hallinnoi asunto-osakeyhtiö Bostads Ab Bromarf Ekoby Näckrosen. Yhtiöllä on sekä omistus- että vuokra-asuntoja.

Ekokylässä on 20 asuntoa, joista 10 on Marttojen omistamaa vuokra-asuntoa ja 10 yksityisomistuksessa olevaa omistusasuntoa (osa näistä on kuitenkin vuokra-asuntoina). Ekokylä muodostuu kaksikerroksisista rivitaloista. Vuokra-asunnot ovat kohtuuhintaisia (7,5 €/neliö + sähkö, lämpö ja vesi vuonna 2007).

Asukkaita ekokylässä on runsaat 30. Joukossa on monenlaisia kotitalouksia, kuten perheitä, yksineläjiä ja pariskuntia. Vaihtuvuutta on ollut alusta alkaen, ja alkuperäisiä asukkaita on nykyään 6.



Muutama asunto on tyhjiillään. Asukkailta ei edellytetä Marttayhdistyksen jäsenyyttä.

Alueella on myös Marttatalo, jossa on väestönsuojatilat ja hakelämmityslaitte, sekä vuokrattava tila, jossa toimii kampaamo. Alueella on myös asukkaille viljelypalstat.

Marttayhdistyksen rakennuttamia puurivitaloja.

2009, 22) Esiselvitykseen haastatellun Marttojen edustajan mukaan Marttojen tavoitteena oli maalaisjärjen mukainen rakentaminen, jonka hankkeeseen palkattu arkkitehti Bruno Erat puki ekokylän käsitteeksi. (Bromarvin Marttojen edustaja 17.4.2012, jatkossa ”Marttojen edustaja”).

Marttojen edustaja arvioi hankkeen olleen raskas, mutta hänen puheestaan sai käsityksen, että asetetut tavoitteet saavutettiin. Vuokra-asuntoihin on esimerkiksi muuttanut ihmisiä toisilta paikkakunnilta. Marttojen edustajan mukaan nykyisin kylän asukkaat suhtautuvat tulevaisuuteen toiveikkaammin kuin ennen. Hän muotoili: ”Ennen rakennushanketta nuoret ajattelivat, että Bromarvissa ei ole tulevaisuutta. Kirkonkylä on nyt erinäköinen; on tullut paljon uusia liikkeitä, ja paikallinen linja-autoyritys toimii edelleen”. Bromarviin on muuttanut uusia perheitä ja

koulu kasvaa, mutta kylästä on vaikea saada töitä. Monet käyvätkin töissä esimerkiksi Tammisaaressa. Ekokylässä sijaitseva Martta-talo lisää myös omalla tavallaan kylän elävyyttä tarjoamalla tiloja vuokrattaviksi sekä harrastuskerhojen käyttöön.

Rakennuttamisprosessissa ilmeni yllätyksiä

Marttojen rakennushanke suureni, kun Marttojen entinen puheenjohtaja tuli yksityishenkilönä mukaan projektiin rakennuttamaan kymmentä omistusasuntoa. Hankkeeseen ei ollut nimetty erillistä johtajaa, mutta organisoinnista vastasi kuitenkin kokopäiväisesti yksi vapaaehtoinen henkilö. Taustatukea antoi Marttojen kymmenpäinen hallitus, jonka jäsenistöä osa työskenteli itse omistamissaan yrityksissä, mikä mahdollisti heidän osallistumisensa. Rakennusprojektissa toimittiin tiiviissä yhteistyössä rakennusvalvojan kanssa ja pidettiin työmaakokouksia. Paikallisen toimijan työllistämiseksi rakennusyritys etsittiin Karjaalta. Suunnittelu- palveluita puolestaan ostettiin konsulteilta. Kylän asukkaita pidettiin ajan tasalla projektin etenemisestä muun muassa tiedotustilaisuuksien avulla.

Martat ostivat 2,5 hehtaarin tontin Bromarvin keskustasta. Alueella ei ollut kaavaa, ja Tammisaaren rakennusjärjestyksen mukaan rantatontille voidaan rakentaa ainoastaan pienimuotoisesti, ja siten Marttojen oli anottava poikkeuslupaa. Tammisaari ja ympäristökeskus vastustelivat. Martat kuitenkin ottivat yhteyttä ympäristöministeriöön, jossa ideaa kannatettiin. Martat saivat sieltä suosittelijan, jota ilman hanke haastatellun Marttojen edustajan mukaan tuskin olisi edennyt. Asukasryhmä valitti poikkeusluvasta, mutta Martat saivat loppujen lopuksi luvan. (Rakennusprosessin vaiheet on eritelty aikajanassa, kuvio 10.)

Rakennushanke kesti kokonaisuudessaan kahdeksan vuotta suunnittelun aloittamisesta Marttatalon valmistumiseen. Lupaprosesseihin meni aikansa. Lisäksi kesto on vaikuttanut se, että tontilla ei ollut alun perin kunnallistekniikkaa, joten kaikki tieverkostoa, vesi-, energia- ja jätehuoltoa sekä jätevedenpuhdistusta myöten piti suunnitella ja rakentaa. Vedenpuhdistus olikin haastavimpia osa-alueita. Marttoille oli tärkeää, että jätevesiä ei lasketa jokeen, joten päätettiin rakentaa oma vedenpuhdistamo. Ympäristölupa vedenpuhdistuksesta poiki aina hallinto-oikeuteen edenneen valituksen kesäasukkailta, mutta lopulta lupa myönnettiin. Pienpuhdistamo osoittautui kuitenkin hankalaksi ylläpitää, koska säännöllisistä tarkistusraporteista oli maksettava suuria summia. Viime vuosien aikana Tammisaari on rakentanut oman puhdistamon, ja ekokylä on liittynyt sen käyttäjäksi.



Kuvio 10. Rakennushankkeen aikajana.

Opetukset, haasteet ja tuen tarpeet

Marttojen edustaja koki, että rakennusala on erityisen monimutkainen säännöksineen, teknisine yksityiskohtineen, lupamenettelyineen ja käytäntöineen. Hän oli kuitenkin sitä mieltä, että myös alalla uusi toimija voi menestyä rakennushankkeessa. Hän totesi, että onnistuneen projektin läpiviemiseksi taloudellisen pohjan tulee olla kunnossa: vaikka budjetti olisi tiukka, kustannuksissa tulee helposti yllätyksiä, ja sen vuoksi varasuunnitelma on tarpeellinen. Päättäväisyys ja usko hankkeeseen ovat välttämättömiä. Prosessi opetti, että suunnitteluvaihe saa olla pitkä ja siihen kannattaa varautua. Toimintatavan avoimuus sekä järjestön sisällä että ulospäin ja yhteydenpito paikallisiin asukkaisiin ovat myös olennaisia. Toimittaessa yhdistyksen edustajana on oltava erityisen tarkka taloudesta. Yhdistyksen hyvän hallituksen avulla rakennushanke saatettiin kunnialla loppuun. Hallituksen sukupolvenvaihdos olikin toteutettu onnistuneesti jo pari vuotta aikaisemmin. Vaikka projekti oli työläs ja pitkä, oli ”parempi toimia kuin olla toimimatta”. Martat saivat toteutettua tavoitteensa – omaisuus sijoitettiin ja kylään saatiin vuokra-asuntoja.

Pienelle toimijalle keskeistä on tuki rakennusprosessissa. Marttojen tapauksessa taloudelliselle tuelle ei ollut tarvetta, mutta edustaja toi esiin, että erityisesti rakentamisessa olisi tarvittu neuvoja, varsinkin, kun hankkeen aikoihin ekorakentaminen oli vielä Suomessa varsin tuntematonta. Marttojen kaipaamaa apua, kuten tietoa ja suosituksia

rakennusmateriaaleista ja jätevesihuollosta, ei kuitenkaan tullut ympäristöviranomaisilta. Marttojen edustaja mukaan ”tiedon olisi pitänyt olla siellä ympäristöministeriössä ja ympäristökeskuksessa, mutta sitä ei saatu ulos”. Hän koki, että avunantamisen sijaan ympäristöviranomaisen taholta ”tuli vain käsky, että tulee olla jokin paperi. Se on viranomaisten huono puoli, heidän pitäisi kuitenkin tukea enemmän.” Samoin valtion pitäisi tukea omaa vedenpuhdistustoimintaa. Viranomaisten kanssa toimiminen opetti, että ”pitää kysyä monelta taholta ja monelta ihmiseltä, sillä viikossa asiat voivat muuttua”.

Martoilla ei ollut tiedossa selkeää tapaa edetä rakennusprosessissa, sillä uudelle rakennuttajalle ei ole tarjolla seikkaperäistä ohjeistusta. Prosessin jo edettyä pitkälle museoviranomaiselta tuli yllättäen vaatimus nähdä piirustukset, vaikka Martat luulivat kysyneensä luvat kaikilta tarvittavilta tahoilta. Aluksi Martat eivät myöskään tienneet, minkä kokoisia asuntoja kannattaisi rakentaa. Hyvin suuret omistusasunnot eivät ole menneet kaupaksi, minkä vuoksi niitä on muutettu vuokrattaviksi kesäasunnoiksi. Haasteellisuutta rakennusprojektiin ovat tuoneet myös rakennusvirheet: ongelmallisia ovat olleet rakennusten kunto, ikkunat sekä tontin pohjatyöt ja väärin suunniteltu vedenpoisto. Osaa ongelmista ei ole saatu korjattua. Marttojen edustaja luonnehti: ”On vaikea saada selvää pikkuasioista, lopuksi ei jaksa riidellä. Siinä mielessä pääsee helpommalla, jos hankkii pakettitalon.” Oman haasteensa yhtiösääntöjen muodostusvaiheeseen toi se, että yhtiöön haluttiin sisällyttää sekä yhdistyksen omistamia vuokra-asuntoja että yksityishenkilön omistamia omistusasuntoja, ja että yhtiösäännöt haluttiin ruotsin kielellä.

5.2 Esimerkkejä muista maista

Kolmannen sektorin toimintatavat, rooli asuntotuotannossa sekä suhteet muihin sektoreihin vaihtelevat runsaasti Euroopan eri maissa. Maiden historialliset, taloudelliset, poliittiset ja erityisesti sosiaalipoliittiset erityispiirteet ovat muovanneet kolmannen sektorin toimintatapoja (Mullins 2010, 8; Kari ja Markwort 2004, 3). Useissa maissa kolmannella sektorilla on Suomea huomattavasti voimakkaampi rooli erityisesti ”normaalin”, ei-erityisryhmille suunnatun sosiaalisen asumisen tuotannossa. Suomessa puolestaan julkisen sektorin rooli on ollut tässä asiassa merkittävä. Toisaalta kolmannen sektorin kohtuuhintaisuus ja yleishyödyllisyys on myös kyseenalaistettu joidenkin ulkomaisien toimijoiden osalta (ks. esim. Bengs 2010 Ruotsin tilanteesta; Mullins ja Pawson 2010 Alankomaiden ja Iso-Britannian osalta).

Sosiaalinen asuminen kehittyi useissa maissa 1900-luvun alussa vasta-uksena teollistumisen ja kaupungistumisen myötä kohdattuun asuntopu- laan. Sekä yhdistysten että yritysten aloitteilla oli huomattava merkitys sosiaalisen asumisen kehittämisessä. Toisen maailmansodan jälkeen jul- kinen sektori otti tehtäväkseen kohtuuhintaisen asumisen edistämisen useissa Euroopan maissa, ja sen rooli oli pitkään vahva. Nykyisin sosiaali- sen asuntotuotannon hoitamista luonnehtii monimuotoisuus: se on sekoi- tus niin julkisen, kolmannen kuin yksityisen sektorin toimijoiden osalli- suutta. (Czischke 2007, 8.)

On ollut tavallista, että sosiaalisen asumisen osuus on vähentynyt Euroopassa viime vuosikymmeninä, ja yleisesti ottaen asuntosektorit ovat muuttuneet entistä markkinaorientoituneemmiksi (UNECE 2006). Uuteen sosiaaliseen asumiseen investoiminen on ollut vähäistä, ja eräät maat ovat muuttaneet asuntokantaansa vuokra-asumisesta omistusasumiseksi. Lisäksi joissakin maissa, kuten esimerkiksi Iso-Britanniassa, sosiaalista asumista on siirretty paikallisviranomaisien hallinnasta asuntoyhdistyk- sille. (Mullins 2010, 9–10) Alankomaissa vuokra-asumista on siirretty yri- tysmäisesti toimivien yhdistysten omistukseen ja hoidettavaksi. Yleisenä muutoslinjana voitaisiin myös nähdä, että sosiaalisesta asumisesta on tehty entistä enemmän erityisryhmille suunnattua (Czischke 2007, 8).

Mullins ja Pawson (2010) ovat määritelleet kolmannen sektorin asunto- toimijoiden luonteen hybridiseksi. Osa organisaatioista ei ole yksinomaan julkisen tai yksityisen sektorin organisaatioita, vaan ne saattavat koostua eri sektoreiden toimijoista (esimerkiksi säätiöt). Tutkijat ovat luonnehti- neet alankomaalaisia ja brittiläisiä kolmannen sektorin asuntotoimijoita kaksikasvoisiksi: toisaalta ne ovat ”voitontavoittelijoita valesussa”, mutta toisaalta yleishyödyllisiä etuja ajavia asuntopolitiikan toimijoita. Tutkijoi- den mukaan voitontavoittelu näkyy muun muassa resurssiriippuvuuksina, rahoitusjärjestelyinä sekä organisaatiorakenteissa ja toiminnoissa. (Mul- lins ja Pawson 2010, 213–214.)

Seuraavaksi tarkastellaan kolmannen sektorin roolia Itävallan, Alan- komaiden ja Iso-Britannian asuntopolitiikassa. Nämä maat on valittu sen vuoksi, että sosiaalisten vuokra-asuntojen osuus maiden asuntokannasta on OECD-maiden suurimpia, niissä kolmannella sektorilla on huomattava rooli asuntohuollon järjestämisessä ja lisäksi ne ovat olleet vähän esillä suomalaisessa keskustelussa. Kyseisien maiden asukkaiden jakautumi- nen asunnon hallintasuhteen mukaan on esitelty taulukossa 8. Kaikissa esimerkkimaissa hintasäännellyissä vuokra-asunnoissa asuvien osuus on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Taulukko 8. Asukkaiden jakautuminen asunnon hallintasuhteen mukaan muutamissa Euroopan maissa prosentteina vuonna 2011. Lähde: Eurostat¹⁴ (2013).

Asuntokannan hallintasuhteosuudet	EU-maat (27 maata)	Suomi	Itävalta	Alankomaat	Iso-Britannia
Omistusasunnot	70,7	74,1	57,5	67,1	67,9
Yksityisen sektorin vuokra-asunnot	18,1	10,2	26,2	32,4	13,3
Hintasäännelty vuokra-asunnot	11,2	15,7	16,3	0,5	18,8
Yhteensä	100	100	100	100	100

5.2.1 Itävalta – kaupunkien asuntorahastot

Itävallan asuntopolitiikassa ei ole virallista kolmannen sektorin määritelmää, vaan pikemminkin voisi sanoa, että tarjolla on erilaisia asumisen vaihtoehtoja, jotka ovat ”markkinoiden ulkopuolella” (Cecodhas Housing Europe 2013a). Julkista asuntokantaa hallinnoivat kunnat. Itävallan asuntopolitiikkaa on pidetty monilta osin onnistuneena laajan volyymin, korkean asumistason ja kohtuuhintaisuuden vuoksi. Erityistä Itävallan kolmannen sektorin toiminnassa on, että se on organisoitunut asuntorahastoiksi, joissa on julkinen omistus. Vuonna 2007 Itävallassa voittoa tavoittelevat asuntoyhdistykset omistivat asuntokannasta 15 prosenttia, ja sosiaalisen asumisen osuus kokonaisuudessaan oli 25 prosenttia. Sosiaalisesta asuntokannasta 60 prosenttia oli kuntien ja julkisten yritysten omistuksessa. Erityisen kiinnostava on Wienin tapaus, jossa sosiaalisen asuntokannan osuus oli kaikkineen jopa 48 prosenttia. (Reinprecht 2007, 35.)

Itävallassa toimii noin 200 asuntoyhdistystä, ja ne tuottavat vuosittain noin 15 000 asuntoa. Voittoa tavoittelemattomien toimijoiden, kuten yhdistysten, osuuskuntien ja yritysten, toimintaa säätelee laki voittoa tavoittelemattomasta asuntotuotannosta. Näille toimijoille myönnetään verohelpotuksia, mutta laki vaatii niiden investoivan voittonsa asuntoalaan. Liittovaltion osavaltiot tarjoavat rahoitusta asuntorakentamisen tukijärjestelmien kautta ja määrittävät tukemansa tuotannon asunmuodon ja toimijat. Vuokrat ovat tällöin tiukasti säänneltyjä. Myös

¹⁴ Eurostatin tilastoinnin vuoksi Alankomaiden asuntoyhdistyksien tuottamat asunnot on listattu yksityisen sektorin asunnoiksi, vaikka ne edustavat sosiaalista asuntotuotantoa ja valtio säätelee niiden toimintaa useilla tavoilla, esimerkiksi vuokranmuodostukseen vaikuttamalla. Toisen tarkastelun mukaan Alankomaiden vuokra-asuntokannasta oli vuonna 2009 93 % säänneltyjä vuokra-asuntoja (European Commission 2012, 6).

omistusasumista tuetaan, ja tuetut asunnot ovat tiettyjen rajoitusten alaisia. (Förster 2005,21–23.)

Vuodesta 2009 julkisen asumisen edistämiseen kohdennettujen varojen korvamerkitseminen lopetettiin ja osavaltioiden päätettäväksi jäi, kuinka paljon ne käyttävät asumisen edistämiseen. Talous- ja rahoituskriisin vuoksi liittovaltioilla on ollut paineita rajoittaa asumiseen kohdistuvaa rahoitusta. Julkista tukea saavien asuntojen määrä vähentyikin 25 prosenttia vuonna 2010. Itävallan rahoitusjärjestelmä sosiaalisen asumisen tukemiseen on hyvin jäsennelty. Siinä yhdistyvät pitkän aikavälin edulliset julkiset lainat, osavaltioiden avustukset, kaupalliset lainat sekä kiinteistökehittäjän (developer) ja vuokralaisten pääomat. Sosiaalisen asumisen edistämistä tuetaan kunnan maapolitiikalla. (Cecodhas 2013a.)

Wienin kaupungin omistama Wohnfonds Wien -säätiö kehitettiin vuonna 1984 osana asuntokannan uudistamisprojektia. Se ei ole rajoittunut vain asuntotuotantoon, vaan pyrkii kehittämään kaupunkia laaja-alaisesti. Toimenkuvaan on kuulunut maanhankinta, rahoitus, kaavoitus, asuntokannan perusparantaminen sekä kaupunkiuudistus. Lisäksi se on järjestänyt suunnittelukilpailuja. Säätiö omistaa Wienin asuntokannasta huomattavan määrän asuntoja, 24 prosenttia, mikä tarkoittaa 220 000 asuntoa. (Wohnfonds Wien 2013) Uudiskohteissa rakennuttamisen neliöhinta on enimmillään 1 600 euroa, ja vuokrataso on kohtuullinen: keskivuokra 55 neliömetrin kaksiosasta on 400 euroa. Wienissä vuokra-asuntokannan osuus asunnoista on jopa 77 prosenttia, joten vuokralla asuminen ei koske tyypillisesti vain tiettyä väestönosaa. Lisäksi asunnot ovat korkeatasoisia. (Laiho 2010; Salmela 2012c.)

Wienin sosiaalisen asumisen historia ulottuu 1900-luvun alkupuolelle ensimmäisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, jota kutsutaan ”Punaisen Wienin aikakaudeksi”. Sosialidemokraattinen paikallishallitus perusti paikallisen ”hyvinvointivaltion”, jonka tavoitteena oli muun muassa tarjota parempaa asumista ja suotuisampia elinoloja. Wienin kaupunki toimi alusta asti keskeisenä kehittäjänä ja omistajana. Sosiaalista asumista rakennettiin ympäri kaupunkia, millä on nähty olevan pitkäkestoinen segregatiota vähentävä merkitys. Viime vuosikymmeninä vastuu rahoituksesta ja asuntotuotannon edistämisestä on siirtynyt keskushallinnolta liittovaltiolle. Nykyisin alueelliset hallitukset kantavat päävastuun, kun taas paikalliset viranomaiset ovat vähentäneet osallisuuttaan erityisesti uusien asuntojen rakennuttamisessa. 2000-luvulla asuntopolitiikka on mennyt markkinaorientoituneempaan suuntaan, ja sosiaalisen asuntokannan vuokrat muistuttavat entistä enemmän vapaiden markkinoiden

vuokria. Kansainvälisessä vertailussa Itävallan sosiaalisen asumisen järjestelmä on kuitenkin säilynyt hyvin. (Reinprecht 2007, 36–37.)

5.2.2 Alankomaat – asumisyhdistykset markkinatoimijoina palvelemissa sosiaalista asuntosektoria

Yli joka kolmas alankomaalainen asuu sosiaalisesti tuetussa asunnossa. Siten asiaan ei liity samanlaista sosiaalista stigmaa kuin useissa muissa Euroopan maissa. Sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa organisoivat yhdistykset, jotka omistavat jopa 35 prosenttia koko maan asuntokannasta. Vuonna 2007 asumisyhdistyksiä oli noin 500, joista kuntien omistamia 23. Asuntoyhdistykset ovat aktiivisia markkinatoimijoita, jotka myyvät, ostavat ja rakentavat uusia asuntoja, mutta niitä velvoitetaan käyttämään voittonsa palvelemaan kaupunkilaisten asumistarpeita. Periaatteet yhdistysten toiminnalle on säädetty vuoden 1901 asumislaissa, joka muodostaa edelleen käytössä olevan asumislain pohjan. Laissa yhdistysten velvollisuudeksi on määriteltä muun muassa asunnon tarjoaminen niille, joiden on vaikea saada sitä, hyvälaatuisten asuntojen tarjoaminen, vuokralaisten neuvominen, taloutensa vastuullinen hoitaminen, alueiden elinvoimaisuuden edistäminen ja asumisen tarjoaminen vanhuksille ja vammaisille. Vastapalvelukseksi yhdistykset saavat verovapautuksia, lainatakuita ja mahdollisuuden ostaa valtion maita edulliseen hintaan. (Elsinga ja Wassenberg 2007, 130–134.)

Alankomaiden asuntopolitiikan kehitystä on luonnehtinut pitkään julkisen vallan vahva rooli. Maankäyttöön on vaikuttanut huomattavasti kaupunkien merkittävä maanomistus. Asumisyhdistysten rooli on kuitenkin kasvanut olennaiseksi. Monet alankomaisista asuntoyhdistyksistä perustettiin ennen toista maailmansotaa. Aluksi ne olivat pieniä ja paikallisia. Niiden koko kuitenkin kasvoi toisen maailmansodan jälkeen. Suuri muutos asumisyhdistysten toimintaan aiheutui vuoden 1962 asuntolaista, jossa yhdistysten vaikutusta kasvatettiin julkisen sektorin edelle. Taustalla oli muun muassa pyrkimys välttää valtion kaksoisroolia sekä vuokranantajana että säätelevänä toimijana. Alankomainen asuntopolitiikka muuttui entistä kaupallisemmaksi 1960-luvun puolivälistä lähtien. Valtion keskushallinto siirsi tällöin asuntopolitiikan toimintojaan paikallishallituksille. (Donner 1990, 378) 1980-luvun lopussa huomio kiinnitettiin siihen, että hyvätuloiset asuvat sosiaalisesti tuetuissa asunnoissa. Tämän jälkeen sosiaalisesti tuettuja asuntoja on pyritty ohjaamaan matalatuloisille väestöosille (Elsinga ja Wassenberg 2007, 145).

Vuonna 1995 järjestöt muuttuivat taloudellisesti itsenäisiksi hallituksen lopetettua niiden tukemisen ja uusien lainojen takaamisen. Siitä lähtien järjestöt ovat toimineet vuokra- ja asuntomyyntituloilla. Muutoksen myötä sosiaalisen asuntotuotannon yritykset levensivät toimialaansa erityyppisten palveluiden tarjoamiseen. Asumislaki kuitenkin yhä säätelee niiden toimintaa, ja tämä ilmenee muun muassa siten, että valtio rajoittaa vuokrankorotuksia. Yhdistysten tulee myös noudattaa yhteisöjen kattojärjestön Aedes:n määrittelemiä yleisiä toimintaperiaatteita. Lisäksi valtiolla on mandaatti vastata toimijoiden hyväksymisestä ”sosiaalisiksi toimijoiksi”. (Ympäristöministeriö 2010, 17–18) Asuntoyhdistykset määrittelevät itsensä yhteiskunnallisiksi yrityksiksi. Niitä on kuitenkin kritisoitu voitontavoittelusta ja siitä, että ne eivät käytä voittoa viisaasti. (Elsinga ja Wasseberg 2007, 140) Keskivuokra kuitenkin eroaa markkinahintaisista asunnoista: vuonna 2002 asuntoyhdistysten tarjoamien asuntojen vuokra oli 353 euroa kuukaudessa ja markkinahintaisten sitä vastoin 416 euroa kuukaudessa (emt. 140).

Vuonna 2004 asuntoyhdistykset myivät noin 17 500 asuntoa, joista 15 100 myytiin yksityisille kotitalouksille omistusasunnoiksi. Osa niistä myytiin tuetun omistusasumisen mallien mukaisesti. Esimerkki tällaisesta ratkaisusta on ”Tight ownership” -malli, jossa asunto myydään 25–30 prosentin alennuksella. Omistaja ei voi myydä asuntoa tulevaisuudessa yksityisillä markkinoilla vaan on velvoitettu myymään sen takaisin asuntoyhdistykselle ja jakamaan 50 prosenttia voitosta asuntoyhdistykselle. (Elsinga ja Wassenberg 2007, 144.)

Euroopan komissio on kyseenalaistanut Alankomaiden mallin, sillä sen epäillään haittaavan markkinoiden toimivuutta. Alankomaissa onkin valmisteilla muutoksia sosiaalisen asumisen malliin. Tarkoituksena on muuttaa se yhteensopivaksi Euroopan Unionin kilpailu- ja valtiontuki-oikeuden kanssa. Prosessin lopputuloksena voi mahdollisesti olla voittoa tavoittelemattomien yritysten erottaminen voittoa tavoittelevista ja erityyppisten sääntöjen laatiminen näille toimijoille. (Ympäristöministeriö 2010, 17–18.)

5.2.3 Iso-Britannia – sosiaalinen asuminen kunnilta asuntoyhdistysten hoitoon

Iso-Britanniassa asuntoyhdistyksillä on ollut keskeinen rooli kunnallisen asuntotarjonnan alas ajamisessa. Vuonna 2011 vuokra-asuntojen osuus Iso-Britannian asuntokannasta oli 35,2 prosenttia, josta asuntoyhdistysten omistamien asuntojen osuus oli 27,9 prosenttia, kunnallisten

vuokra-asuntojen 23,3 prosenttia ja yksityisiltä markkinoilta vuokratujen asuntojen osuus 48,8 prosenttia (Department for Communities and Local Government 2012). Englannissa asuntoyhdistyksiä oli vuonna 2010 noin 1 700. Asuntokannan omistus oli varsin keskittynyttä, sillä kolme prosenttia yhdistyksistä, viisikymmentä suurinta toimijaa, omisti 36 prosenttia asuntokannasta. (Mullins 2010, 14) Iso-Britanniassa sosiaalista asumista rahoitetaan asumisyhdistysten rahastoilla, julkisilla tuilla ja yksityisellä rahoituksella. Sosiaaliselle asumiselle osoitetaan myös maanvuokran alennuksia. Asuntoyhdistykset ovat yksityisiä toimijoita, joita ohjaavat asumislain määrittelemät yleishyödylliset tavoitteet. Iso-Britanniassa on myös matalahintaisen omistusasumisen (affordable home ownership) sekä jaetun omistuksen (shared ownership) järjestelmä. (Cecodhas Housing Europe 2013b.)

Joskus Iso-Britannian asuntoyhdistysten periaatteet on yhdistetty keskiaikaisten luostarien toimintaan; tulkintaa on pidetty kuitenkin kiistanalaisena. Sitä selkeämmin joidenkin yhdistysten juuret voi jäljittää 1800- ja 1900-lukujen taitteen viktoriaanisiin filantrooppisiin asuntoyhdistyksiin. Ne oli tarkoitettu suurelle kirjolle sosiaalisia ryhmiä. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen paikalliset viranomaiset ottivat aiempaa vahvemman osan asuntohuollosta, jolloin asuntoyhdistysten rooli muuttui epäselvemmäksi. 1920-luvulla kehittyi monta julkis palveluyhdistystä, joista tuli myöhemmin suuria yrityksiä.

Toisen maailmansodan jälkeen, sosiaalidemokraattisen regiimin valitessa keskityttiin asuntojen massatuotantoon pikemmin paikallisten viranomaisten kuin asuntoyhdistysten avulla. Kuitenkin myöhemmin, 1960–1970-luvuilla köyhyyteen alettiin kiinnittää uudelleen huomiota, ja syrjäytyneiden ryhmien puolesta alettiin kampanjoida. Tähän perustui asuntoyhdistysten uuden sukupolven sikiäminen. Yhdistykset ajoivat aktiivisesti heikossa asemassa olevien asiaa ja saivat perusrahoituksen vuoden 1974 asumislakiin. Tämän jälkeen asuntoyhdistysten rooli alkoi huomattavasti kasvaa. Se integroitui julkisten palveluiden jakamiseen ja omaksui enenevästi hybridisiä malleja julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistämisessä. Rahoitus vapautti taloudellisista riskeistä, mutta toisaalta vähensi päätätävävapautta. Tämä oli merkittävä siirtymä pois itsenäisen vapaaehtoistyön periaatteesta, joka oli sävyttänyt asuntoyhdistysten toimintaa niiden alkuajoista lähtien. (Mullins 2010, 8–11.)

1980-luvulla neoliberaalin aikakauden alkaessa asumisyhdistykset pääsivät keskeiseen asemaan sosiaalisen asumisen tarjoajina. Muutos liittyi thatcherilaiseen ja konservatiivihallitusten tavoitteeseen erottaa

sosiaalinen asuminen kuntien tuotannosta. (Emt.) Runsaasti vuokra-asuntoja yksityistettiin omistusasuntokannaksi (Right to buy -mallilla). Vuoteen 2007 mennessä 1,3 miljoonaa vuokra-asuntoa oli siirretty kunnilta yksityisomistukseen. (Whitehead 2007, 56) Vuoden 1988 asuntolaissa asuntoyhdistysten status muutettiin julkisesta yksityiseksi, jolloin mahdollistettiin yksityisen pääoman käyttäminen. Tämä johti suurempaan riskinottoon. Lisäksi jo rakennettua uutta asuntokantaa siirrettiin paikallisten viranomaisten hallinnasta asuntoyhdistyksille. Tämä kehitys jatkui Labour-puolueen tullessa valtaan 1997, jolloin asuntokannan siirtoa kiihdytettiin ja laajennettiin vähävaraisemmille alueille. Labour-puolue lanseerasi Arms Length Organization (ALMO) -mallin, jossa asuntokanta säilyy paikallisella viranomaisella mutta on asuntoyhdistyksen hallinnassa. (Mullins 2010, 8–11.)

5.2.4 Kolmannen sektorin rooli useissa maissa Suomea merkittävämpi

Useissa maissa kolmannella sektorilla on Suomea huomattavasti voimakkaampi rooli sosiaalisen asumisen järjestämisessä ja tuotannossa. Tarkasteltujen maiden kolmannen sektorin asuntoalan toimijoita kuvaa hybridimäinen toimintatapa. Suomessa on osoitettu mielenkiintoa itävaltalaisista järjestelmästä kohtaan. Asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru kutsui syksyllä 2012 koolle seminaarin, jossa tutustuttiin itävaltalaiseen asuntopolitiikkaan (Ympäristöministeriö 2012a). Eri maiden mallien soveltamisessa tulee ottaa huomioon, että kukin malli on ainutlaatuisen historiallisen prosessin lopputulos, jollaista voi olla vaikeaa saada syntymään hetkessä. Lisäksi mallit liittyvät sosiaalipoliittisen sektorin erilaisiin rakenteisiin.

5.3 Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta yhteisöllisyyttä mahdollistavana asuntoalan toimijana

Tässä luvussa käsitellään ylioppilaskuntien roolia sosiaalisen asuntotuotannon kentällä. Luku perustuu Kia Hakalan (2012) aiheesta tekemään pro gradu -tutkielmaan *Kolmas sektori sosiaalisen asuntotuotannon kentällä. Ylioppilaskylä sosiaalisen pääoman lähteenä*. Siinä selvitettiin, millaisia mahdollisuuksia kolmannen sektorin asuntotuotannon organisaatiolla on edistää asukkaiden verkostoitumista ja sitä kautta yhteisöllisyyttä asuinalueella. Lehtosen (1990) määritelmän mukaan yhteisöllisyys perustuu suhteellisen pysyvään ja välittömään vuorovaikutukseen, jota ohjaavat erilaiset normit ja säännöt. Käytännössä yhteisöllisyys ilmenee asukkaiden

kokemana turvallisuutena ja mahdollisuutena vaikuttaa oman asuinympäristöönsä (Lång 2011, 59–60). Aihetta lähestytään Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnan alaisuudessa toimivan Kortepohjan ylioppilaskylän organisaation ja sen asiakkaiden näkökulmista, joista viimeksi mainittu saa kuitenkin enemmän painoarvoa.

Ylioppilaskunnat ovat olleet tavalla tai toisella asuntopoliittisia toimijoita sodan loppuvuosista lähtien. Aluksi Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL osallistui asuntotuotantoon, mutta vuodesta 1969 opiskelija-asuntojen tuotanto ja ylläpito on järjestetty yksinomaan paikallisten säätiöiden tai muiden yhteisöjen toimesta. (Suomen ylioppilaskuntien liitto 2012) Suurin osa Suomen ylioppilaskunnista on nykyään lähinnä asunnonvälittäjiä, ja monessa yliopistokaupungissa opiskelija-asuntoja hallinnoivat Suomen opiskelija-asunnot ry:n jäsensäätiöt. Ylioppilaskunnista Aalto-yliopiston, Åbo Akademin, Turun yliopiston ja Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnat omistavat opiskelija-asuntoja. (Aalto-Yliopiston ylioppilaskunta 2012; Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta 2012; Åbo Akademin Studentkår 2012; TYY 2012.)

Jyväskylässä sijaitseva Kortepohjan ylioppilaskylä sai alkunsa 1960-luvulla, kun opiskelijoiden asuntopulaan haluttiin löytää ratkaisuja. Ylioppilaskylän rakentamisen takana oli Kasvatusopillinen korkeakoulu (nykyisin Jyväskylän yliopisto). Alusta alkaen ylioppilaskunta on toiminut ensisijaisesti rakennuttajana ja kiinteistöjen haltijana. Perimmäisenä tarkoituksena on ollut tarjota opiskelijoille edullinen asumisvaihtoehto läheltä yliopistoa. Ylioppilaskylän mainonnassa korostetaan asuinalueen yhteisöllisyyttä, joka on huomioitu kylän arkkitehtuurissa, tilasuunnittelussa ja palvelutuotannossa.

Tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu kyselyihin, jotka lähetettiin Kortepohjan ylioppilaskylän asukkaille sekä henkilökunnalle ja luottamushenkilöille. Kyselyihin vastasi kolme henkilökunnan tai luottamustoimen edustajaa ja 46 asukasta. Ylioppilaskylässä asui vuonna 2010 reilut kymmenen prosenttia ylioppilaskunnan jäsenistöstä eli noin 1 600 asukasta (Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnan toimintakertomus 2011).

Palveluja ja toimintaa eri sektoreiden yhteistyön voimalla

Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunnan tavoitteena on järjestää opiskelijoille elämänvaiheeseen sopivia, laadukkaita ja edullisia asumisen palveluita (JYYn strategia 2017, 2007). Erityisen tärkeä on vuokratason kohtuullisuus ja kilpailukyky, koska opiskelijat ovat valtaosin pienituloisia. Kortepohjan ylioppilaskylässä asumisviihtyvyyteen panostetaan tuottamalla muun muassa seuraavia palveluja:

- Yhteistilat: sählykenttä, bänditilat, ravintola Rentukka, valokuvausstudio, pesutupa, saunat
- Toiminta: KVAT (vapaa-aikatoimikunta), kerhot (kuoro, käsityökerho, kuvataidekerho, roolipelikerho, lautapelikerho, kirjoituspiiri, teatterikerho, joogakerho, Suomi-kerho), tapahtumat ja tilaisuudet (talkoot, retket, kurssit, hengailuillat)
- Muut palvelut: lainatavarapalvelu, kyläsihteeri, asukaspalvelut, asukasneuvosto, atk-tukihenkilö.

Palvelutuotanto edellyttää luonnollisesti organisaation sisäistä yhteistyötä, mutta myös yhteistyötä ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Mainittuja yhteistyökumppaneita olivat Jyväskylän kaupunki, erilaiset valtakunnalliset ja paikalliset järjestöt (SYL, SPR, Marttaliitto, ainejärjestöt, JYYn piirissä toimivat harrastusjärjestöt), muut ylioppilaskunnat, paikalliset ja valtakunnalliset yritykset (sisältäen energia-, vesi- ja puhelinyhtiöitä, yrittäjiä, pankki- ja vakuutusalan toimijoita, rakennusalan toimijoita sekä huonekalujen ja muun irtaimiston toimittajia). Yhteistyön edut ovat materiaalisia ja taloudellisia (esimerkiksi tuki tietyn tapahtuman järjestämiseen). Henkilöstön vastauksista ilmenee, että yhteistyön syntyminen on aikaa vievä prosessi, jonka etenemistä saattaa hankaloittaa sopivan yhteistyömuodon löytyminen. Lisäksi on mietittävä, millä tavalla yhteistyö hyödyttää yhteistyökumppania.

Verkostoitumalla muiden toimijoiden kanssa kolmannen sektorin toimijat voivat toteuttaa yhden tärkeimmistä tehtävistään, eli luoda puitteet yhteisöllisyydelle. Kortepohjassa tavoitteeseen on pyritty rakentamalla asuinalueelle yhteisiä tiloja sekä panostamalla palveluihin ja asukkaiden vapaa-aikatoimintaan. Yhteisöllisyyden uskotaan lisäävän asumisviihteyttä, mikä onkin tutkimuskirjallisuudessa varsin usein esiintyvä käsitys (ks. esim. Juntto 2008; Lång 2011). Tämä vastaa myös kyselyn perusteella asukkaiden ja henkilökunnan sekä luottamushenkilöiden näkemystä. Yhteisiä sääntöjä ja normeja pyritään noudattamaan, mikä kertoo jonkinlaisesta solidaarisuudesta asukkaiden keskuudessa. Normit ovat kuitenkin jokseenkin ristiriitaisia, sillä vuorovaikutusta naapureiden kanssa arvostetaan, mutta naapureiden yksityisyyttä kunnioitetaan jopa siinä määrin, että voidaan puhua kohteliaasta tarkkaamattomuudesta.

Yhteisöllisyyden muodostumisen puitteisiin panostetaan

Ei ole itsestään selvää, että asukkaiden käytössä olevat fasilitetit ja palvelut johtaisivat automaattisesti verkostoitumiseen ja sen myötä

yhteisöllisyyteen. Kyselyn perusteella ylioppilaskylän asukkaat tuntevat toisensa huonosti, ja osallistumisaktiivisuus yhteiseen toimintaan on vähäistä. Aktiivisuutta luonnehtii se, että yleisesti aktiiviset yhteisö- ja verkostotoimijat ovat aktiivisimpia myös ylioppilaskylässä. Heillä on halua luoda ja ylläpitää sosiaalisia suhteita, mikä on yhteisöllisyyden edellytys. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että asukkaat voitaisiin jakaa sosiaaliin ja epäsosiaaliin. Monella nimittäin on vastauksista päätellen varsin vilkas sosiaalinen elämä, mutta pääasiassa ylioppilaskylän ulkopuolella. Lisäksi Kortepohjassa on runsaasti soluasuntoja, ja yksiöön pääsee asumaan pääsääntöisesti soluasumisen kautta. Ylioppilaskylässä siis osittain pakotetaan yhteisöllisyyteen, minkä takia asukkaat saattavat hakeutua mieluummin vapaaehtoisesti järjestäytyvään yhteisasumiseen asuinalueen ulkopuolella.

Asuinyhteisössä paikkaan kuuluminen on tärkeä osa yhteisöllisyyden kokemuksen syntymistä. Kortepohjassa merkittävä aktiivisuutta vähentävä tekijä olikin juuri asukaskunnan suuri vaihtuvuus. Ylioppilaskylällä on pitkä historia alkaen 1960-luvulta. Asukaskanta on ollut ajan saatossa homogeeninen siinä mielessä, että valtaosa asukkaista on ollut opiskelijoita. Homogeenisuus voi edesauttaa yhteisöllisyyden kokemusta, mutta se ei ole välttämättömyys (Juntto 2008, 98–99). Opiskelijoita yhdistää kuitenkin hyvin monessa tapauksessa se tekijä, että heidän elämänsä on eräänlaisessa välivaiheessa, minkä johdosta opiskeluajan asuinalue on lähtökohtaisesti väliaikainen. Lisäksi ylioppilaskylässä asukkaiden tiheä vaihtuvuus hankaloittaa yhteisöllisyyden synnyttämistä ja ylläpitämistä (ks. myös Lång 2011). Vaikka ylioppilaskylän juuret ovat syvällä, jatkuva muuttoliike vaikeuttaa asukkaiden juurtumista.

Asukkaat kokevat, että ylioppilaskylä ei ole yhteisöllinen asuinalue, ja ilmaisevat tyytymättömyytensä tilanteeseen. Toisaalta asukkailla on mielestään mahdollisuus vaikuttaa ongelmien ratkaisuun ja ylioppilaskylän palvelurakenteeseen. Tyytymättömyys ei siis ilmeisesti ole erityisen painostavaa, sillä asukkaat eivät mahdollisuudesta huolimatta ole aktiivisesti pyrkineet vaikuttamaan epäkohtiin. Tästä päätellen Kortepohjan ylioppilaskylän haastavin ongelma yhteisöllisyyden suhteen näyttäisi olevan asukkaiden passiivisuus. Asukkaat eivät koe kuuluvansa asuinpaikkansa perusteella tiettyyn yhteisöön, joten heillä ei voi olettaa olevan juurikaan mielenkiintoa ajaa yhteisön asioita, vaikka siihen tarjottaisiin tilaisuus. Yhteisössä toimiminen vaatii kuitenkin aikaa ja mahdollisesti muitakin resursseja, joita yksilöllä ei välttämättä ole, mikä päti myös Kortepohjassa.

Yhteisöllisyys – hyödyntämättä jäävä mahdollisuus

Tutkimus antaa näyttöä siitä, että asuinalueella tarjolla olevat kollektiiviset aktiviteetit tukevat alueella verkostoitumista osan asukkaista kohdalla. Kuvaavaa Kortepohjalle on, että ylioppilaskylässä aktiviteetteihin osallistuvat ja sosiaalisia suhteita muodostavat sellaiset asukkaat, jotka ovat aktiivisia muissakin konteksteissa. Tutkimuksen perusteella Kortepohjan ylioppilaskylä on kuitenkin huolehtinut aktiivisesti palvelujen, toimintojen ja tapahtumien tarjoamisesta. Organisaation yhteistyö eri tahojen kanssa on oleellista, sillä voittoa tavoittelemattomalla tai kohtalaista voittoa tavoittelevalla organisaatiolla ei olisi varaa toteuttaa palveluja nykyisessä laajuudessaan ilman ulkopuolista apua.

Yhteisöllisyyden muodostumisen mahdollisuus on huomioitu Kortepohjan suunnittelussa ja lisäksi Kortepohjaa mainostetaan ”yhteisöllisenä asuinalueena” (Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta 2007).¹⁴ Empiirisen tarkastelun valossa yhteisöllisyys näyttäisi kuitenkin jäävän helposti pelkästään tavoitteeksi, eivätkä asukkaiden ylioppilaskylään paikantuvat sosiaaliset verkostot ole kovin laajoja. Yhteenkuuluvuuden tunne on tärkeä esimerkiksi yhteisten sääntöjen kunnioittamisen, turvallisuuden tunteen ja syrjäytymisen ehkäisemisen kannalta. Jos yhteisöllisyyttä ei koeta yleisesti, sosiaalinen pääoma kertyy korkeintaan aktiivien ryhmälle, eikä siten hyödytä koko naapurustoa. Tämä ilmiö on havaittavissa myös Kortepohjassa.

Passiivisten asukkaiden houkuttelu naapuruston yhteiseen toimintaan ei tutkimuksen valossa kuitenkaan ole helppoa. Osittain tämä johtuu opiskelija-asumisen tilapäisestä luonteesta, mikä erottaa opiskelija-asuntolat monista muista erityisryhmäasuntoloista. Lisäksi on syytä huomioida, ettei elämä opiskeluaikana ole kovinkaan kotikeskeistä. Esimerkiksi eri oppiaineiden sisällä voi muodostua hyvinkin tiiviitä yhteisöjä. Ylioppilaskylässä eri alojen opiskelijat voisivat kuitenkin kohdata toisiaan kaikille tutussa ympäristössä, ja laajentaa tällä tavoin sosiaalista piiriään opiskeluaikana.

¹⁴ JY:n vuoden 2017 strategiassa (2007) yhteisöllisyys on yksi ylioppilaskunnan arvoista.

6 Yhteenveto ja suositukset

Asumisen kohtuuhintaisuus on keskeinen tavoite hallitusohjelmassa ja useiden kuntien asuntopolitiikassa. Kohtuuhintaisuutta on kuitenkin vaikeaa määritellä. Erään näkemyksen mukaan kohtuuhintaisuus määrittyy suhteessa kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin ja varallisuuteen (Helsingin kaupunki 2012b). Suuntaa-antavana esimerkkinä on myös esitetty, että asumisen kulujen tulisi olla enintään 20 prosenttia asukkaan nettokuukausituloista, jotta asumisen kohtuuhintaisuus toteutuisi (Randell 26.4.2012). Asumismenojen keskimääräinen osuus nettotuloista vaihtelee suuresti asunnon hallintamuodon ja asunnon velkaisuuden sekä kotitalouden tulotason mukaan. Vuokra-asukkaiden asumismenot olivat Suomessa vuonna 2010 keskimäärin noin 22 prosenttia nettotuloista ja velkaisuudessa omistusasunnoissa asuvilla 23 prosenttia, kun taas velattomissa omistusasunnoissa asuvilla noin 10 prosenttia. (Tilastokeskus 2010) Pääkaupunkiseudulla asumismenojen osuus tuloista on vielä suurempi kuin koko Suomessa keskimäärin, ja asumisen osuus korostuu erityisesti pienituloisilla kotitalouksilla.

Kohtuuhintaisten asuntojen puute heikentää elinolosuhteita, hajauttaa kaupunkirakennetta ja uhkaa asuinalueiden kilpailukykyä. Hintojen kohoamisesta kärsitään erityisesti kasvukeskuksissa, joissa asuntotuotanto ei riitä tyydyttämään kysyntää. (Valtioneuvosto 2010) Pääkaupunkiseudun yhä kiristyvää tilannetta luonnehtii se, että ARA-tuettuja vuokra-asuntoja hakee yhä useampi, mutta ARA-asuntokanta kuitenkin pienenee asuntojen vapautuessa rajoituksista. Lisäksi uudisrakentamisen vauhti hiipui vuonna 2012 edellisvuosista. (Asumisen rahotus- ja kehittämiskeskus 2013c.)

Kohtuuhintaisuuteen pyritään asuntopoliittisella ohjauksella, joka voidaan jaotella strategiseen ohjaukseen, tonttipolitiikkaan ja kaavoitukseen sekä taloudelliseen tukeen perustuvaan ohjaukseen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) on tärkein kohtuuhintaisten asuntojen rakennuttamista tukeva toimija. Lisäksi Raha-automaattiyhdistys (RAY) myöntää tukia. ARAn myöntämän valtion subventoiman korkotuen saaminen rakennuttamiseen edellyttää sitä, että ARAn tulee nimetä rakennuttaja yleishyödylliseksi yhteisöksi. Tällaisten yhteisöjen toimintaa sääntelee Arava- ja yleishyödyllisyyslainsäädäntö sekä kohdekohtaiset rajoitukset. Näiden säännösten avulla voidaan tukea kohtuuhintaisuuteen pyrkimistä ohjailemalla ja rajoittamalla rakennuttajien toimintaa, voiton keräämistä, asuntojen vuokrien muodostusta sekä asuntokannan käyttöä.

Yleishyödyllisten yhteisöjen omistamien asuntojen vuokrien muodostusta ohjaa laissa määritelty periaate, jota kutsutaan ”omakustannusperiaatteeksi”. Tämä tarkoittaa sitä, että toimija saa kerätä katetta vain tiettyjen kulujen, kuten rakennuttamisen ja korjauksien kustannusten kattamiseksi. Jos periaate toimii käytännössä, kaikki yleishyödylliset toimijat saavat saman verran katetta toiminnastaan. ARAn säännöt mahdollistavat kuitenkin monenlaisen toiminnan omakustannusperiaatteen puitteissa. Suurimmat erot vuokrien hintoihin muodostavat korjauksiin varautuminen sekä vuokrien taseus esimerkiksi eri paikkakunnilla sijaitsevien kohteiden välillä. Erityisesti vuokrien tasauskäytännöt ovat korottaneet haluttujen alueiden ja kohteiden vuokria, kun on paikattu vähemmän kysytyistä kohteista aiheutunutta vajetta.

Myös kaavoituksella voidaan vaikuttaa rakentamisen kustannuksiin ja siten tuettujen asuntojen vuokratasoon. Kaavoituksessa vaikuttavat esimerkiksi kaavan tehokkuus, rakentamisen pinta-alavaatimukset, rakentamisen ratkaisut ja kaupunkikuvaan liittyvät, esimerkiksi pintamateriaaleja, rakenteita ja varustelua koskevat vaatimukset. Tontin hinta vaikuttaa myös asumisen hintaan. Runsaasti maata omistavat kunnat pystyvät tukemaan ARA-kohteiden rakennuttamista tonttipolitiikalla. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on käytäntö, jonka mukaan ARA-tuetuilta kohteilta peritään kaupungin omalla maalla vähemmän tontinvuokraa kuin vapaa-rahoitteiselta tuotannolta.

Tärkeimpiä strategisen ohjauksen välineitä, joilla tuetaan asumisen kohtuuhintaisuuteen pyrkimistä, ovat valtioneuvoston ohjauksessa hallitusohjelma ja siihen perustuva valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma. Kuntatason ohjauksessa tärkeä asuntopolitiikan linjauksia määrittävä asiakirja on kunnan asunto-ohjelma, mutta sen laatiminen on

vapaaehtoista. Kuntien ja valtion välistä yhteistyötä pyritään edistämään MAL-aiesopimuksien (maankäytön, asumisen ja liikenteen strategisen suunnittelun aiesopimus) avulla. MAL-aiesopimuksessa määritellään tavoitteet lähivuosien asuntotuotannolle. Kuntatason strategisen ohjauksen välineet ovat luonteeltaan pikemmin tavoitteellisia sekä toimintaa linjaavia ja ohjaavia kuin sitovia.

Kolmannen sektorin määrittely on hankalaa, sillä useat asuntoalan toimijat ovat luonteeltaan hybridejä, eli niissä yhdistyy piirteitä julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Tässä raportissa käytetty kolmannen sektorin määrittely on lavea. Kolmannen sektorin edustajiksi luokitellaan toimijat, jotka eivät ole yksinomaan julkisen sektorin omistuksessa, ja yritykset, joiden pääasiallisena tavoitteena ei ole voitontavoittelu, vaan joilla on myös aidosti yleishyödyllisiä tavoitteita. Käytännössä uudet kolmannen sektorin asuntoalan toimijat ovat organisaatiomuodoltaan yrityksiä, mutta niiden taustaorganisaatiot ovat usein yhdistyksiä tai säätiöitä. Rakennushankkeissa voi olla mukana eri organisaatioita, joiden tehtävänä on vastata erilaisien kohderyhmien tarpeisiin. Myös rahoituspohja vaihtelee: se voi sisältää erilaisia tukia sekä organisaation omaa varallisuutta. Hybridisyyden vuoksi toimijoita on vaikeaa paikantaa tilastoista kattavasti. Haasteena tämän raportin määritelmän mukaisten kolmannen sektorin toimijoiden paikantamisessa on myös se, että aidosti yleishyödyllisten toimintaperiaatteiden arviointi edellyttää tilastojen lisäksi muutakin tietoa.

Yleishyödyllisyydellä on asuntoalalla monta määritelmää: ARAn määritelmä yleishyödyllisyydestä perustuu lakiin ja on ehtona lainan korkotuen myöntämiselle. Statuksen myöntämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole se, että yleishyödyllisyys olisi organisaation toiminnan keskeinen piirre, vaan se, että yhteisö sitoutuu ARAn asettamiin ehtoihin. Kaikki ARAn yleishyödyllisyysmääritelmän mukaiset rakennuttajat eivät siis edusta kolmatta sektoria, eivätkä kaikki kolmannen sektorin rakennuttajat toisaalta täytä ARAn kriteerejä, vaikka niiden toiminta olisikin yleishyödyllistä.

Tuloverolain määritelmän mukaan yleishyödyllisen yhteisön on toimittava yksinomaan ja välittömästi ”yhteiseksi hyväksi”, eikä yhteisö saa tuottaa taloudellista voittoa. Tuloverolain ja ARAn soveltamat määritelmät ovat erillisiä. Myös toimijakentällä on syntynyt yleishyödyllisyyden uusia määritelmiä, joilla toimijat pyrkivät erottumaan ”aidosti yleishyödyllisinä” ja korostamaan sitä, että ne noudattavat yleishyödyllisyyttä ARAn säännöksiensä lisäksi muillakin tavoin. Uusina määritelminä voidaan

pitää Suomalaisen Työn Liiton jakamaa Yhteiskunnallisen yrityksen statusta sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen muodostaman Reilu Palvelu ry:n jakamaa Reilun palvelun kunniamerkkiä.

ARAN myöntämää lainojen korkotukea nauttivien yleishyödyllisten yhteisöjen ryhmää kuvaa se, että muutama niistä on erityisen suuri, on omaksunut markkinatoimijoiden periaatteet ja pyrkii voiton maksimointiin. Loput toimijat ovat niin sanottuja perinteisiä yleishyödyllisiä yhdistyksiä, joiden toiminnan taustalla on muutenkin yleishyödylliset periaatteet. Nämä toimijat ovat pieniä ja pitävät hallussaan pääasiassa erityisryhmille suunnattuja kohteita. Lisäksi ne tarjoavat asukkailleen asumisen ohella tukipalveluita. Monet toimijat omistavat vain yhden kohteen. On myös suuria toimijoita, kuten opiskelija-asuntoja rakennuttavia ylioppilaskuntia. Tässä raportissa kiinnostuksen kohteena olivat erityisesti ilman kohderyhmärajoituksia vuokraavat eli kaikille avointa asumista tarjoavat toimijat.

ARAN korkotukilainaa saaneeseen, kaikille avoimeen eli ei-erityisryhmille suunnattuun vuokra-asuntokantaan lukeutui vuonna 2012 vajaa 300 000 asuntoa. Näistä 71 prosenttia oli kuntien, loput yleishyödyllisten yhteisöjen omistuksessa.

Kolmas sektori tarjoaa tällä hetkellä marginaalisen määrän kaikille avoimia asuntoja. Kaikille avoimia vuokra-asuntokohteita omistavat ja rakennuttavat tahot voidaan jakaa ammattiliittoihin, ryhmärakentajiin ja erityisryhmien integroinnista kiinnostuneisiin toimijoihin, jotka tarjoavat erityisryhmien ohella asuntoja myös niin sanotuille tavallisille ihmisille ehkäistäkseen erityisryhmiin kuuluvien syrjäytymistä. Erityisryhmien integraatiota edistävät hankkeet olivat ainoita valtion tukemia kolmannen sektorin hankkeita, jotka tuottivat pääkaupunkiseudulla myös kaikille avoimia kohtuuhintaisia asuntoja tarkasteluajanjaksolla vuosina 2007–4/2011.

Ryhmärakennuttaminen on kiinnostava erikoisuus suomalaisella asuntotuotantokentällä. 1950–70-luvuilla ryhmärakentajat toteuttivat suuria omistusasuntojen rakennusprojekteja, mutta rakennustoiminta hiipui, kun rahoitusmahdollisuudet heikkenivät.

Suomesta puuttuvat ulkomailta löytyvää housing association -perinnettä vastaavat toimintatavat. Työsuhde- ja ammattiliittojen omistamat asunnot ovat tarjonneet kohtuuhintaista asumistarajatullee kohderyhmälle. Monet toimijat ovat kuitenkin luopuneet vuokraustoiminnasta ja vaihtaneet kohteiden omistuksen ison asuntoalan toimijan, esimerkiksi VVO:n, osakkeisiin. Suuret rakennuttajayritykset, joilla on omat yleishyödylliset

tytäryhtiönsä, ovat omaksuneet markkinatoimijoiden periaatteita ja pyrkivät voiton maksimointiin. Ammattiliittojen näkökulmasta on tärkeää, että jäsenistölle on tarjolla kohtuuhintaisia asuntoja, mutta liitot ovat kiinnostuneet asunnoista myös osinkotuloja tuottavina sijoituskohteina. Työsuhdeasunnoista ja ammattiliittojen omistuksessa olevista asunnoista tulisi tehdä lisätutkimusta ja tarkastella tällaisen omistajuuden elpymiseen tähtäävien tukitoimien mahdollisuuksia ja mielekkyyttä.

Kiteyttäen voi siis todeta, että suomalaisen kolmannen sektorin toiminta painottuu erityisryhmiin. Kolmannen sektorin erityisiä vahvuuksia ovat joustavien ja innovatiivisten ratkaisujen kehittäminen sekä kyky verkostoitua ja tehdä yhteistyötä erilaisia resursseja omaavien toimijoiden kanssa. Kolmas sektori tarjoaa kohtuuhintaisen asumisen ohella erilaisia palveluita, kuten tukea vaikeassa elämäntilanteessa oleville, neuvontaa, aktiviteetteja sekä mahdollisuuksia yhteisöllisyyden muodostumiselle esimerkiksi yhteisiä tiloja tarjoamalla. Lisäksi kolmannen sektorin, ja tyypillisesti ryhmärakennushankkeiden, erityinen valtti on valtavirrasta poikkeavien ja yksilöllisten asumisratkaisujen ja rakennuttamisen toimintatapojen tarjoaminen esimerkiksi ekologisuutta tai yhteisöllisyyttä painottamalla.

Uusia toimijoita tuottamaan kohtuuhintaista asumista peräänkuulutetaan. Tässä raportissa on tullut kuitenkin esiin useita syitä, miksi niiden on käytännössä hankalaa tulla rakennusosalalle. Ennen kaikkea rakennusala suosii monella tavalla suuria toimijoita. Tärkeimpänä syynä on se, että pienelle ARA-tuella rakennuttavalle toimijalle rakennusurakka on suuri taloudellinen riski. ARA:n lainantakausperiaate nimittäin tukee erityisryhmä- ja asumisoikeusasuntohankkeita asettamalla niiden korkotukilainoille nollan prosentin omavastuuosuuden, kun taas niin sanotuille normaaleille rakennuskohteille pienin mahdollinen omavastuuosuus on viisi prosenttia. Pienelle toimijalle tämäkin on suuri riski. Lisäksi suurilla toimijoilla on kokonsa ansiosta enemmän joustavuutta ja paremmat mahdollisuudet riskinottoon kuin pienillä toimijoilla.

Uudelle toimijalle haasteena on lisäksi se, että rakennusala on erityisen vaikea toimintaympäristö, josta on vaikea saada tietoa ja jossa valitsevat monimutkaiset käytännöt ja lupa- ja sääntöjärjestelmät. Suurina kokonaisuuksina jaossa olevat tontit ovat oma ongelmansa. Myös rahoitusmarkkinat suosivat suurrakennuttajia; esimerkkinä tästä on pankkien linjaus olla myöntämättä lainaa ryhmärakentajille. ARA:n rahoituspäällikkö Aho esitti yhtenä ratkaisuna uusien toimijoiden aseman helpottamiseksi alan toimijoiden keskinäisen yhteistoiminnan ja verkostoitumisen

esimerkiksi yhteistoimintaelimien tai etujärjestön kautta. Tämä edistäisi onnistuneiden ratkaisujen jakamista ja hyvien käytäntöjen levittämistä.

Näyttää siltä, että käsillä on tilanne, jossa kohtuuhintaisia asuntoja rakennuttavat ”aidosti yleishyödylliset” toimijat kohtaavat rakennusalan kentällä monia haasteita. Toisaalta suuret toimijat kokevat yleishyödyllisyyskentällä toimimisen kannattamattomaksi. Yleishyödyllisyys sääntöjen tarkastaminen voisi helpottaa tilannetta. ”Aidosti yleishyödylliseksi” nimeäminen laajennetulla tukiosuudella parantaisi pienien, aidosti yleishyödylliseltä pohjalta ponnistavien yhtiöiden toimintaa. Osa markkinaehtoisesti toimivista rakennuttajista kokee yleishyödyllisyys säännökset liian rajoittaviksi, ja se tekee ARA-tuotannosta niille epähaluttavaa. Nämä toimijat ovatkin ajaneet yleishyödyllisyyslainsäädännön keventämistä. Näillä toimijoilla olisi kapasiteettia lisätä rakentamista suurella volyymillä. Toisaalta yleishyödyllisyys säännöksiä keventämistä ja yhteiskunnan tukien kohdistamista tällaiseen toimintaan rakennuttamisen massan lisäämiseksi tulisi pohtia harkiten ja pyrkiä takaamaan kohtuuhintaisuus tällaisissa tapauksissa. Tässä yhteydessä tulisi pohtia myös yleishyödyllisyyden määritelmän sopivuutta ja uudistamistarvetta.

Rakennuttamisen toimintakentän muuttumiseen enemmän markkinaorientoituneeksi vastattiin 1990-luvulla rakennuttamisen tukien leikkaamisella ja pyrkimällä kohdistamaan tuet asukkaille erilaisten kysyntätukien avulla. Voi kuitenkin pohtia, estääkö nykyinen tukemisen rakenne liikaa kohtuuhintaisen vuokra-asumisen tukemista. Omistusasumiselle osoitetaan runsaasti yhteiskunnan tukia, samoin tulorajoitteiselle vuokra-asumiselle. Omilla palkkatuloillaan toimeentulevat pienituloiset kotitaloudet kuitenkin muodostavat ryhmän, joka uhkaa jäädä väliin putoajaksi. Taustalla on myös se, että 36–54-vuotiaat ovat ainoa ikäryhmä, jolle ei suunnata erityisryhmäasuntoja. Mainitulle pienituloisten kotitalouksien ryhmälle tulisi osoittaa myös sopivia ja kohtuuhintaisia asumisen ratkaisuja. Tällaisia ovat olleet Asumisoikeusjärjestelmä, osaomistus ja Helsingissä HITAS-asuminen. Näiden järjestelmien kehittämistä tulee edelleen jatkaa siten, että kohtuuhintaisuus aidosti mahdollistetaan.

Kolmannelle sektorille olisi eduksi, jos viranomaiset noteeraisivat sen potentiaalin tarjota aidosti kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Sektorin tukemiseksi tarvittaisiin niin rakennuttamisen neuvontaa kuin tukimuotojen kehittämistä. Tällä hetkellä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakennuttamisesta vastaavat vahvimmin kunnalliset toimijat. Vaikka Suomessa monet aiemmin yleishyödylliseltä pohjalta toimivat yhdistykset ovat muuttuneet markkinaehtoisesti toimiviksi, kunnat ovat säilyttäneet

kykynsä tarjota kohtuuhintaisia asuntoja. Tulisi pohtia myös julkisen sektorin vahvistamista asuntotuotannossa, koska sillä on vahvaa osaamista kohtuuhintaisten asuntojen tarjoamisessa.

Kolmannen sektorin rakennusalan toimijoiden toimintaa edistäviä ja rajoittavia tekijöitä

Taulukkoon 9 on kerätty raportissa esiintyviä tietoja sekä kolmannen sektorin toimintaa edistävästä tekijöistä ja vahvuuksista että toisaalta rajoittavista tekijöistä ja heikkouksista. Tekijät on jaoteltu teemoittain.

Taulukko 9. Kolmannen sektorin rakennusalan toimijoiden toimintaa edistäviä ja rajoittavia tekijöitä.

Teemat	Edistävät tekijät ja vahvuudet	Rajoittavat tekijät ja heikkoudet
Rahoitus	<ul style="list-style-type: none"> • ARAn erilaiset tukimuodot yleishyödyllisiksi nimetyille toimijoille sekä RAY:n avustukset • ARAn tukijärjestelmät tarjoavat 100 %:n lainoituksen erityisryhmien kohteiden sekä asumisoikeusasuntojen rakennuttajille 	<ul style="list-style-type: none"> • ARAn yleishyödylliseksi nimeämisen vaatimukset • ”Normaalien” kohteiden ARA-laina kattaa max. 95 % rakennuttamiskustannuksista → 5 %:n omavastuuosuus on suuri riski erityisesti pienille toimijoille • Ryhmärakentamiseen ei ARA-lainaa, myös markkinahintainen laina ollut pitkään jäissä
Asumisen tukipalvelut	<ul style="list-style-type: none"> • Kyky tarjota suuri joukko asumisen tukipalveluita sekä sosiaalisia aktiviteetteja • 3. sektorin kyky verkottua muiden toimijoiden kanssa tarjotakseen asumisen tukipalveluita • Innovatiiviset ratkaisut, kuten erityisryhmille suunnattujen ja kaikille avointen asuntojen sijoittelu samoihin kohteisiin tavoitteena erityisryhmien integroinnin edistäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Taloudellinen niukkuus palveluiden tuotannossa
Kohde-ryhmä	<ul style="list-style-type: none"> • Eniten kohteita erityisryhmille 	<ul style="list-style-type: none"> • Työssäkäyvät pienituloiset väliinputoajajoukko
Kaavoitus ja tontit	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnan tuki ARA-asuntotuotannolle (Helsingissä vuokra-asumiseen 40 % ja asumisoikeustoimijoille 20 % halvempi tontinvuokra kuin sääntelemättömiä asuntoja tuottaville toimijoille) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tontteja tarjotaan suurina kokonaisuuksina • Kallit kaavoitusratkaisut, kaupunkikuvallisesti monimutkaiset ratkaisut, rakennusten varustelu (esim. esteettömyys-kysymys, väestönsuojat) • Kilpailu hyvistä tonteista suurta
Rakentaminen ja rakennuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tukipalveluja esim. ryhmärakentamiseen, portaali ja rakennuttajarekisteri 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaatii osaamista ja sitoutumista • Pienelle toimijalle riski • Rakennusala ”oma maailmansa”, josta vaikea saada tietoa, käytännöt opittava ”kantapään kautta” • Asuntoyhdistys (Housing association) -perinteiden puuttuminen

Taulukossa 10 esitetään suosituksia kolmannen sektorin aseman parantamiseksi kohtuuhintaisien asuntojen tuotannossa.

Taulukko 10. Suositukset

Teema	Suositus
Rahoitus	<ul style="list-style-type: none"> • Yleishyödyllisyyslainsäädäntö moniportaiseksi, ”aidosti yleishyödyllisten” rakennuttajien tunnistaminen, näille enemmän tukea • 100 % lainantakaus mahdolliseksi myös ”normaaleille” kohteille • Vuokrien kohtuuhintaisuuden takaaminen yleishyödylliseksi nimeämisen edellytykseksi • Vuokrien tasauskäytäntöjen tarkistus
Kohderyhmä	<ul style="list-style-type: none"> • Erityisryhmien lisäksi väliinputoajaryhmä ”tavallisille pienituloisille” tarjontaa
Kaavoitus ja tontit	<ul style="list-style-type: none"> • ”Aidosti yleishyödyllisten” toimijoiden huomioinnille lisäpainoa • Tonttien ei tulisi olla liian suuria kokonaisuuksia
Rakentaminen ja rakennuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Monimuotoisuutta ja uusia toimijoita • Julkisen puolen toimijoita lisää toteuttamaan kohtuuhintaista rakennuttamista • Rakennuttamisen hallinnan tuki → ohjeet rakennuttajalle • Lupaprosessien selkeytys • Kolmannen sektorin toimijoiden yhteistoiminnan ja verkostoitumisen kehittäminen, esimerkiksi yhteistoimintaelimen tai etujärjestön muodossa
Selvitystarpeet	<ul style="list-style-type: none"> • Lisätutkimusta työsuhdeasunnoista ja ammattiliittojen roolista → miksi toiminnasta on luovuttu, onko mielekästä ja mahdollista elvyttää vanhoja perinteitä?

Lähteet

- Aalto-yliopisto** (2010). Urba – uuden asumisen konseptit. <http://www.urba.fi/aineistot/konseptit/ryhmarakentaminen> (viitattu 4.10.2012).
- Aalto-yliopiston ylioppilaskunta** (2012). Internetsivut. <http://aay.fi/> (viitattu 12.11.2012).
- Ahonen, Ari; Pöyry, Lasse; Pääkkönen, Jussi & Ryhänen, Riitta** (2008). Rakennusalan markkinoiden toimivuus – ongelma-alueita, ja edistämisen mahdollisuuksia. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008. Kilpailuvirasto, Helsinki.
<https://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/rakennusprojektin-loppuraportti.pdf> (viitattu 17.3.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2013a). ARAn tuet. Hakuohje 31.1.2013. <http://www.ara.fi/download/noname/%7B731DBA1C-65E7-48F7-A00C-52E205BBB6D3%7D/22844> (viitattu 11.3.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2013b). Erityisryhmien investointiavustus. http://www.ara.fi/fi-FI/Rahoitus/Avustukset/Erityisryhmien_investointiavustus (viitattu 11.3.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2013c). Asuntomarkkinakatsaus 1/2013 <http://www.ara.fi/download/noname/%7B1714D765-BBFE-4772-B8E3-32CCDC41B818%7D/24174> (viitattu 13.3.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2012a). Käyttö- ja luovutusrajoitukset. <http://www.ara.fi/default.asp?node=1249&lan=fi> (viitattu 4.12.2012).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2012b). Yleishyödyllisyys. <http://www.ara.fi/default.asp?node=1250&lan=fi> (viitattu 31.1.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2012c). ARAn aravuokra-asuntokanta omistajan ja käyttäjäryhmän mukaan vuonna 2012. <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=25597&lan=fi> (viitattu 8.2.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2012d). Sosiaalisen asumisen tilastot. <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=25386&lan=fi> (viitattu 8.2.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2011a). Välimallin vuokra-asuntohankkeet ARA-tuotannossa 2009–2010. ARAn selvityksiä 5/2011. <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=24749> (viitattu 15.4.2012).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2011b). Hyvää asumista ajan haasteisiin vastaten. <http://www.ara.fi/default.asp?node=1624&lan=fi> (viitattu 7.2.2013).
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus** (2010). Vuokranmääritys. <http://www.ara.fi/default.asp?node=1252&lan#a0> (viitattu 31.1.2013).
- Asuntohallitus** (1993). Asuntotoimi Suomessa. Painatuskeskus, Helsinki.
- Asuntopoliittinen linjapaperi 2011–2016** (2011). Tamypedia. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta. http://www.tamy.fi/tamypedia/index.php?title=Asumispoliittinen_linjapaperi_2011-2016 (viitattu 4.12.2012).
- Bengs, Christer** (2010). Yhdyskuntasuunnittelu ruotsalaisittain – mielikuvien iha-
nuus. Yhdyskuntasuunnittelu, 48, 4, 51–76.
- Billis, David** (2010). From Welfare Bureaucracies to Welfare Hybrids. Teoksessa: Billis, David (toim.) Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy. Palgrave Macmillan Ltd., UK.

- Borys, Bryan & Jemison, David B.** (1989). Hybrid Arrangements as Strategic Alliances. *Theoretical Issues in Organizational Combinations*. *Academy of Management Review* 14, 2, 234–249.
- Cecodhas Housing Europe** (2013a). Austria. <http://www.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/at> (viitattu 30.1.2013).
- Cecodhas Housing Europe** (2013b). United Kingdom. <http://www.housingeurope.eu/publication/social-housing-country-profiles/social-housing-in/united-kingdom> (viitattu 30.1.2013).
- Culminatum Oy** (2013). Internetsivut. <http://www.culminatum.fi> (viitattu 4.1.2013).
- Culminatum Oy** (2010). Mitä on ryhmärakentaminen. http://www.ryhmarakennuttaminen.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=48 (viitattu 4.10.2012).
- Czischke, Darinka** (2007). Social housing in the European Union: Overview of Key Approaches, Trends and Issues. Teoksessa Czischke, Darinka (toim.) *First Colloquium. Current Developments in Housing Policies and Housing Markets in Europe. Implications for the Social Housing Sector*. Brussels 13 September 2006. 7–15. Cecodhas – European Social Housing Observatory, Brysseli. http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/Colloquium%202006_Proceedings%20EN.pdf (viitattu 17.3.2013).
- Department for Communities and Local Government** (2012). Table 101 by tenure, United Kingdom (historical series). <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants> (viitattu 30.1.2013).
- Donner, Christian** (2000). *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Wien.
- Elsinga, Marja & Wassenberg, Frank** (2007). Social Housing in Netherlands. Teoksessa: Whitehead, Christine & Scanlon (toim.): *Social Housing in Europe*. 130–147. London School of Economics and Political Science, Lontoo. <http://vbn.aau.dk/files/13671493/SocialHousingInEurope.pdf> (viitattu 17.3.2013).
- European Commission** (2012). European Economy. The Housing Markets in the Netherlands. *Economic papers* 457. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_457_en.pdf (viitattu 17.5.2013).
- Eurostat** (2013). Income and Living Conditions –database. Distribution of population by tenure status, type of household and income group. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database (viitattu 19.3.2013).
- Förster, Wolfgang** (2005). 80 Years of Social Housing in Vienna. <http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/pdf/socialhous.pdf> (viitattu 4.2.2013).
- Hakala, Kia** (2012). Kolmas sektori sosiaalisen asuntotuotannon kentällä. Ylioppilaskylä sosiaalisen pääoman lähteenä. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, sosiologia. <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/40282/URN%3ANBN%3Afi%3Aju-201211122972.pdf?sequence=1> (viitattu 28.11.2012).

- Helander Voitto & Laaksonen Harri** (1999). Suomalainen kolmas sektori, Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.
- Helsingin Diakonissalaitos** (2013). Asunto on perusoikeus, jota ei tarvitse ansaita. <https://www.hdl.fi/fi/palvelut/asumispalvelut> (viitattu 1.3.2013)
- Helsingin kaupunki** (2012a). Luovutetut asuntototontit Helsingissä vuosina 2003–2011. Kiinteistövirasto, tonttiosasto.
- Helsingin kaupunki** (2012b). Kotikaupunkina Helsinki. Helsingin kaupungin keskuks-hallinnon julkaisuja 2012:21. http://www.uuttahelsinki.fi/sites/default/files/koti-kaupunkina_helsinki_ohjelma_2012.pdf (viitattu 31.1.2012).
- Helsingin kaupunki** (2011). Helsingin kaupungin omistamat asunnot 31.12.2011. Kiinteistövirasto, asunto-osasto.
- Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä** (2013). Helsingin seudun asun-toraportti 2012. Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä, Helsinki. http://www.hsy.fi/tietoahsy/Documents/Julkaisut/1_2013_Asuntoraportti_lr.pdf (viitattu 13.2.2013).
- Huotari, Tiina; Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka** (2008). Sosiaalisen ja talo-udellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.
- Juntto, Anneli** (2008). Asumisen muutos ja tulevaisuus: Rakennetarkastelu. Erilaistu-va asuminen, osaprojekti 1. Ympäristöministeriö.
- Juntto, Anneli** (1990). Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Väi-töskirja. Asuntohallitus, Helsinki.
- Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta** (2012). Internetsivut. <http://jyy.fi/> (viitattu 25.7.2012).
- Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta** (2011). JYYn toimintakertomus 2010. <http://jyy.fi/wp-content/uploads/2011/08/1357-JYYToimintakertomus2010.pdf?9d7bd4> (viitattu 25.7.2012).
- Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta** (2007). JYYn strategia 2017. http://jyy.fi/wp-content/uploads/2011/08/233-JYYn_strategia_2017.pdf?9d7bd4 (viitattu 28.11.2012).
- Kari, Matti & Markwort, Jari** (2004). Kolmas sektori EU:ssa ja eräissä Euroopan maissa. RAY:n Avustustoiminnan raportteja 14. Raha-automaattiyhdistys, Helsinki. https://www.ray.fi/sites/default/files/emmi_mediabank/RAYraportti14_Kolmas%20sektori%20EUssa.pdf (viitattu 4.12.2012).
- Laiho, Ulla-Maija** (2010). Wien kehittää monipuolista vanhusten palveluverkkoa. Kuntalehti 5/2010, 37–39.
- Lankinen, Markku** (2006). Asumisen vaihtoehdot ja hinta Helsingissä. Helsingin kau-pungin tietokeskus. Tutkimuksia 2006/4. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Lehtonen, Heikki** (1990). Yhteisö. Vastapaino, Tampere.
- Lång, Ossi** (2011). Yhteisöllisyys kaupungin vuokrataloissa. Raportti pro gradu -työstä. Tampereen yliopisto, Sosiaalipoliittikan laitos. http://www.4v.fi/4vhanke/materiaa-lit/selvitykset_ja_tutkimukset (viitattu 24.1.2012).
- Mullins, David** (2010). Housing Associations. Working paper. 16 August 2010. Third Sector Research Centre. <http://www.tsrc.ac.uk/LinkClick.aspx?fileticket=qyS3AvWvt%2Bk%3D&tabid=620> (viitattu 17.5.2013).

- Mullins, David & Pawson, Hal** (2010). Social Housing: Agents of Policy of Profits in Disguise? Teoksessa: Billis, David (toim.) Hybrid Organizations and the Third Sector. Challenges for Practice, Theory and Policy. 197–218. Palgrave Macmillan Ltd., Iso-Britannia.
- Mullins, David; Rhodes, Mary Lee & Williamson, Arthur** (2001). Organizational Fields and Third Sector Housing in Ireland, North and South. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12, 3. 257–278.
- Mäki-Fränti, Petri & Laukkanen, Tuula** (2010). ARA-vuokralokanta murroksessa. Rajoituksista vapautuneiden talojen käyttö ja omistajien suunnitelmat vapautuville taloille. Suomen ympäristö 24/2010. Ympäristöministeriö, Helsinki.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=123394&lan=sv> (viitattu 17.3.2013).
- Nuorisosasuntoliitto** (2012). Asuntopolitiikan aakkoset. <https://www.nal.fi/binary/file/-/id/16/fid/622/> (viitattu 29.1.2013).
- Nupponen, Terttu** (2010). Ryhmärakentamisen tekijät, näkijät ja hyvät mallit. Teoksessa: Lehtonen, Hilka et al. Asutaan urbaanisti! Laadukkaaseen kaupunkiasumiseen yhteisellä kehittelyllä. 171–181. Aalto yliopisto, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.
- Nupponen, Terttu** (2008). Omatoiminen ryhmärakentaminen. Teoksessa: Lehtonen, Hilka et al. Asuttaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa. 173–211. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Palttala, Outi & Erat, Bruno** (2009). Kestävä kylä pohjoisissa olosuhteissa. Vertaileva seurantatutkimus. Suomen ympäristö 32/2009. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Patentti- ja rekisterihallitus** (2013). PRH:n vaatimuksesta vahingonkorvausta Nuorisosäätiölle ja Urheiluopistosäätiölle. Patentti- ja rekisterihallituksen tiedote. http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_756.html (viitattu 6.3.2013).
- Peipinen, Vesa** (2012). Oikeus kaupunkiin – Oranssi kaupunkiliikkeenä. Opinnäytetyö, Humanistinen ammattikorkeakoulu, järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma (ylempi AMK), Helsinki.
- Pitkänen, Sari; Rissanen Pekka & Mattila Kati** (2004) Ihmisen arvoista asumista: Y-säätiön ja Asumispalvelusäätiö Aspan tuki- ja palveluasumismallien arviointi. RAY:n avustustoiminnan raportteja 13. Helsinki.
- Puustinen, Sari** (2010). Kolmas sektori ja innovatiivista asuntotuotantoa Lombardiassa. Teoksessa: Lehtonen, Hilka et al. (2010). Asutaan urbaanisti! Laadukkaaseen kaupunkiasumiseen yhteisellä kehittelyllä. 187–210. Aalto yliopisto, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.
- Reilu palvelu ry** (2013). Internetsivut. <http://www.reilupalvelu.fi/> (viitattu 7.2.2013).
- Reinprecht, Christoph** (2007). Social Housing in Austria. Teoksessa: Whitehead, Christine & Scanlon (toim.): Social Housing in Europe. 35–43. London School of Economics and Political Science, Lontoo. <http://vbn.aau.dk/files/13671493/SocialHousingInEurope.pdf> (viitattu 17.3.2013).
- Ruonavaara, Hannu** (2012). Suomen asuntopolitiikan malli pohjoismaisessa vertailussa. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Ryhmärakennuttajat ry** (2013). Internetsivut. <http://www.ryhmarakennuttajat.fi/> (viitattu 6.3.2013).

- Salamon Lester M. & Anheier, Helmut K.** (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9, 3, 213–248.
- Salmela, Marja** (2012a). Uusia asuntoja eniten Jätkäsaareen. *Helsingin sanomat*, 18.12.2012.
- Salmela, Marja** (2012b). Helsinki vauhdittaa ryhmärakentamista. *Helsingin sanomat*, 11.12.2012.
- Salmela, Marja** (2012c). Helsingille mallia Wienistä? *Helsingin sanomat*, 15.2.2012.
- Salmela, Marja** (2012d). Viikin huippuvuokra syyniin. *Helsingin sanomat*, 14.2.2012.
- Sihto, Heikki** (2012). Valtiosta tulee vuokra-asuntojen rakentaja – Kiuru: ”Edullisten rakentaminen ei kiinnosta ketään”. <http://www.demari.fi/politiikka/uutiset/7610-valtiosta-tulee-vuokra-asuntojen-rakentaja-kiuru-edullisten-rakentaminen-ei-kiinnosta-ketaan> (viitattu 4.12.2012).
- Sipilä, Tuomo** (2011). Tutkimus asuntojen keskipinta-aloista ja perheasumisen edellytyksistä Helsingissä. Pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto, sosiologia. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/24881/Sipila_Tuomo_Gradu.pdf?sequence=2 (viitattu 4.1.2013).
- Suomalaisen työn liitto** (2013). Yhteiskunnallinen yritys. <http://www.avainlippu.fi/liiton-merkit/yhteiskunnallinen-yritys-merkki> (viitattu 7.2.2013).
- Suomen ylioppilaskuntien liitto** (2012). SYL:n historia. <http://www.syl.fi/syl/historia/> (viitattu 12.11.2012).
- Syrjänen, Olavi** (2012). Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 18/2012. Ympäristöministeriö, Helsinki. ymparisto.fi/download.asp?contentid=138441&lan=fi (viitattu 5.12.2012).
- Tilastokeskus** (2012). Rakentaminen ja asuminen. Vuosikirja 2012. Tilastokeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus** (2011). Helsingin asunnot talotyyppin, hallintaperusteen ja käytössäolotilanteen mukaan 31.12. <http://www.aluesarjat.fi/> (viitattu 11.2.2013).
- Tilastokeskus** (2010). Tulonjakotilasto 2010, 4. Kotitalouksien asuminen, tulot ja asumismenorasite. http://www.stat.fi/til/tjt/2010/tjt_2010_2012-05-23_kat_004_fi.html (viitattu 14.2.2013).
- Turun yliopiston ylioppilaskunta** (2012). Internetsivut. <http://www.tyy.fi/> (viitattu 12.11.2012).
- Työ- ja elinkeinoministeriö** (2011). Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. http://www.tem.fi/files/29202/4_2011_web.pdf (viitattu 18.3.2013).
- UNECE** (2006). Guidelines on Social Housing. Principles and Examples. Yhdistyneet kansakunnat, Geneve. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2006/ece/hbp/ECE.HBP.137.pdf> (viitattu 18.3.2013).
- Valtioneuvosto** (2012). Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=136228&lan=fi> (viitattu 10.4.2013).
- Valtioneuvosto** (2010). Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=122256&lan=fi> (viitattu 29.1.2013).

- Valtiovarainministeriö** (2011). Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukainen käyttö. Tarmo-työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2011. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö** (2010). Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010. Valtiovarainministeriö, Helsinki. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20101221Verotu/Verorapsa_loppuraportti.pdf (viitattu 13.2.2013).
- VVO** (2013a). VVO lyhyesti. Historia. <https://www.vvo.fi/vvoyrityksena/vvolyhyesti/> (viitattu 4.3.2013).
- VVO** (2013b). VVO lyhyesti. Talous. <https://www.vvo.fi/vvoyrityksena/vvolyhyesti/> (viitattu 4.3.2013).
- VVO** (2004a). Perinteiset ja uudet omistajat sopivat saman katon alle. Asuminen ja talous 1/2004, 7. VVO:n sidosryhmälehti ja osavuositarkastus. <http://www.vvo.fi/attachements/2006-05-03T13-00-4238.pdf> (viitattu 13.3.2013).
- VVO** (2004b). VVO osuuskunnasta julkiseksi osakeyhtiöksi ja maan merkittävimmäksi asuntojen omistajaksi. Asuminen ja talous 1/2004, 6–7. VVO:n sidosryhmälehti ja osavuositarkastus. <http://www.vvo.fi/attachements/2006-05-03T13-00-4238.pdf> (viitattu 13.3.2013).
- Whitehead, Christine** (2007). Social Housing in England. Teoksessa: Whitehead, Christine & Scanlon (toim.): Social Housing in Europe. 54–69. London School of Economics and Political Science, Lontoo. <http://vbn.aau.dk/files/13671493/SocialHousingInEurope.pdf> (viitattu 17.3.2013).
- Wohnfonds Wien** (2013). Wohnfonds Wien – Fund for Housing Construction and Urban Renewal. <http://www.wohnfonds.wien.at/html/english.htm> (viitattu 1.2.2013).
- Ylönen, Jari, Laine, Tomi & Kaleva, Hanna** (2011). Vuokra-asuntomarkkinainformaation kehittäminen. KTI Kiinteistötieto 2011. http://www.kti.fi/kti/doc/ajankoh-taista/KTL_raportti_Asuntohanke.pdf (viitattu 8.2.2013).
- Ympäristöministeriö** (2012a). Asuntopoliittinen haastaa kunnat talkoisiin: “Kohtuuhintaisen asumisen varmistaminen on pääkaupunkiseudun yhteinen haaste”. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=419373&lan=fi&clan=fi> (viitattu 4.12.2012).
- Ympäristöministeriö** (2012b). Valtio ja Helsingin sekä Turun seutujen kunnat solmivat MAL-aiesopimuksen kaupunkialueiden kehittämiseksi. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=414193&lan=fi&clan=fi> (viitattu 4.12.2012).
- Ympäristöministeriö** (2011). Asumisen tuet 1980–2010. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=363573&lan=FI> (viitattu 15.2.2013).
- Ympäristöministeriö** (2010). Yleishyödyllisyssäännösten kehittäminen. Työryhmän raportti 20.1.2010. Ympäristöministeriö, Helsinki. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=115336&lan=fi> (viitattu 21.11.2012).
- Åbo Akademis Studentkår** (2012). Internetsivut. <http://karen.abo.fi/> (viitattu 12.11.2012).

Lait

Laki Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (1997). 2.2.3007/71 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070071> (viitattu 11.3.2013).

Laki asumisoikeusasunnoista (1990). 16.7.1990/650 [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900650?search\[type\]=pika&search\[pika\]=laki%20asumisoikeusasunnoista](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900650?search[type]=pika&search[pika]=laki%20asumisoikeusasunnoista) (viitattu 12.3.2013).

Laki asunto-olojen kehittämisestä (1985). 29.11.1985/919 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1985/19850919> (viitattu 5.2.2013).

Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (2004). 30.12.2004/1281 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041281> (viitattu 19.3.2013).

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (2001). Lu-
vut 1–4. 29.6.2001/604 muutoksineen. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010604> (viitattu 5.2.2013).

Suomen perustuslaki (1999). Luku 2. 11.6.1999/731 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (viitattu 5.2.2013).

Tuloverolaki (1992). Luku 3. 30.12.1992/1535 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535> (viitattu 5.2.2013).

Muu aineisto

Aho, Markku (26.4.2013). Sähköpostikirjeenvaihto.

Kiuru, Krista (12.4.2012). Työväen Sivistysliiton ja Kallion Demarien tilaisuus: ”Mistä Helsinkiin saadaan edullisia asuntoja”.

Tähtinen, Timo (10.4.2013). Sähköpostikirjeenvaihto.

Tähtinen, Timo (31.10.2012). Asuntotutkimuksen opintopiiri, Aalto-yliopisto, Maan-
käyttötieteiden laitos Seminaari Yhdistykset kohtuuhintaisen asumisen tuottajina
torstaina 26.4.2012.

Nuorisoasuntoliitto ry:n pääsihteeri Olli Joensuu,

S-Asunnot Oy:n toimitusjohtaja Esa Fagerlund,

Helsingin kaupungin asunto-ohjelmapäällikkö Mari Randell,

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen rahoituspäällikkö Markku Aho.

Haastattelut

Aho, Markku (14.1.2013). Rahoituspäällikkö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Ahola, Hannu (8.2.2013) Markkina-asiantuntija, Asumisen rahoitus- ja kehittämis-
keskus

Bromarvin Marttojen edustaja (17.4.2012)

Fagerlund, Esa (14.1.2013). Toimitusjohtaja, S-Asunnot Oy

Randell, Mari (28.1.2013). Asunto-ohjelmapäällikkö, Helsingin kaupunki, Talous- ja
suunnittelukeskus

Tähtinen, Timo (14.1.2013). Rahoitusylitarkastaja, Ympäristöministeriö

ISBN 978-952-60-5343-1 (pdf)
ISSN-L 1799-487X
ISSN 1799-487X
ISSN 1799-4888 (pdf)

Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden korkeakoulu
Maankäyttötieteiden laitos
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä
www.aalto.fi

**KAUPPA +
TALOUS**

**TAIDE +
MUOTOILU +
ARKKITEHTUURI**

**TIEDE +
TEKNOLOGIA**

CROSSOVER

**DOCTORAL
DISSERTATIONS**